

Espacios Abiertos

PO Box 9024270

Viejo San Juan PR 00902-4270

T (787) 622-1123

F (787) 721-1121

www.espaciosabiertos.org



25 de mayo de 2016

A la atención de: Hon. José M. Varela Fernández
Presidente
Comisión de Gobierno
Cámara de Representantes
PO Box 9022228
San Juan, Puerto Rico, 00902-222

Estimado Representante Varela Fernández:

Le saluda la Licenciada Natalia Ramírez Echevarría y comparezco ante esta Honorable Comisión de Gobierno de la Cámara de Representantes (en adelante, la "Comisión") como Coordinadora de la Unidad de Rendición de Cuentas de la organización sin fines de lucro, Espacios Abiertos. Nuestra 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.

Durante la mañana de hoy comparecemos ante esta vista pública para apoyar la aprobación del P. de la C. 2944 de Transparencia y Acceso a la Documentación y a la Información Pública y expresar nuestras preocupaciones en torno a la cultura de opacidad prevaleciente en los asuntos gubernamentales.

Aunque el derecho de acceso a la información es reconocido en nuestra Constitución, bajo el derecho a la libertad de expresión, éste no es respaldado al día de hoy por legislación que le imparta efecto útil.

A tales efectos, el Tribunal Supremo ha establecido que aunque este derecho no es absoluto, el Estado "no puede negar caprichosamente y sin justificación razonable la información relacionada a su gestión pública [...]".¹ Además, ha

¹ *Soto vs. Secretario de Justicia*, 112 D.P.R. 477 (1982).

señalado que “toda legislación que pretenda ocultar información a un ciudadano [...] debe ser interpretada restrictivamente a favor del derecho del pueblo a mantenerse informado”.² En su jurisprudencia reiterada, el Tribunal Supremo ha resuelto también que toda persona tiene derecho a la información pública, sin necesidad de demostrar cuál es su interés en obtenerla.³

Un derecho sin ley que la respalde no tiene poder ni garantías para hacerse valer. La aprobación del P. de la C. 2944 es un paso de avance para cambiar de la cultura actual de opacidad y secretividad en la administración pública a una cultura de apertura, transparencia y rendición de cuentas.

El incumplimiento del gobierno con su obligación de publicar datos completos y confiables, y la falta de herramientas que expliquen, en lenguaje simple y comprensible, las estrategias y decisiones a ser implantadas producen incertidumbre sobre la gestión gubernamental y desconfianza sobre sus líderes.

Las leyes existentes son laxas y fragmentadas, impidiendo hacer efectiva la solicitud de información. Tampoco existe una ley que fije términos para la entrega expedita de la información y establezca sanciones por el incumplimiento del deber.

Además, existen otros obstáculos tales como:

1. La negativa constante a divulgar la información que se solicita.

Se menosprecia la capacidad del Pueblo para entender y analizar los datos. A modo de ilustración, entre los argumentos que han utilizado algunos funcionarios para no dar la información que se les solicita, se encuentran: [el informe] causaría alarma y confusión entre la ciudadanía si se publica ahora”; “el pueblo pre-juzgaría”, “el pueblo puede llegar a conclusiones incorrectas”; “el pueblo estaría desinformado si se publicara”; “sería perjudicial que el pueblo participe en el proceso deliberativo”.⁴

2. Nuestros tribunales en algunos casos han justificado la no divulgación de la información, bajo la justificación de que “no son pertinentes”,

² *Ibidem.*

³ *Ibidem.*

⁴ Seminario “Casos y Cosas del Acceso a la Información en Puerto Rico”. Ofrecido por la organización sin fines de lucro, Espacios Abiertos el 24 de octubre de 2015.

ignorando que el derecho de acceso a la información no exige demostrar pertinencia.

Vemos una clara falta de conocimiento sobre el principio de máxima divulgación que es norma reiterada en el sistema universal de derechos humanos. Un ejemplo reciente de esta situación es el caso que presentaron la Asociación de Periodistas de Puerto Rico (ASPPRO) y el diario digital, Sin Comillas, para obtener copia de un estudio sobre reforma contributiva preparado por la compañía KPMG para el Departamento de Hacienda de Puerto Rico.⁵

La falta de conocimiento del alcance del derecho a la información reconocido por el Tribunal Supremo dio lugar a que el Tribunal de Primera Instancia concluyera que determinadas partes del informe no tenían que divulgarse porque, a su juicio, no eran pertinentes.⁶

3. La abundancia de leyes que decretan la confidencialidad de la información, propiciando el litigio constante para obtener documentos que deben estar disponibles

Un estudio del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico identificó más de 130 disposiciones legales de ese tipo.⁷ Ante la ausencia de información pública y accesible sobre diversos aspectos de la gestión gubernamental, varias organizaciones e individuos se han visto en la obligación de acudir a los tribunales exigiendo la entrega y, según el caso, producción de esta información.

Así por ejemplo, el Centro de Periodismo Investigativo (CPI) presentó una demanda para obtener información acerca de la identidad de las compañías de fondos de cobertura que adquirieron los bonos de Gobierno de Puerto Rico en 2014, la cantidad de bonos que adquirió cada una, cuáles de éstas componen el Comité Ad Hoc de bonistas de Puerto Rico y cuáles son las propuestas y condiciones que presentaron al gobierno. De acuerdo al CPI, este litigio busca informar a la

⁵ Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de San Juan, Puerto Rico, sobre Auto de Mandamus *ASPPRO/Sin Comillas vs. Secretario de Hacienda/ELA*, Caso Civil Núm. SJ2014CV00237. Sentencia emitida el 3 de febrero de 2015. Disponible en: <http://www.noticel.com/uploads/gallery/documents/44a26af69c880adcccfeb7d89f7c0bb1.pdf>

⁶ *Ibidem*.

⁷ Lcdo. Jorge R. Roig Colón (Investigador externo). "Acceso, divulgación y confidencialidad de la información del gobierno". Informe de investigación externa para el Director Ejecutivo del Instituto de Estadísticas. Realizado el 30 de junio de 2009. Disponible en: <http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/LinkClick.aspx?fileticket=qNMedoJMhoc%3D>

ciudadanía sobre los contornos de las negociaciones con bonistas que el gobierno ha comenzado a puertas cerradas.

Esto demuestra como la falta de información conlleva una ausencia de debate público, una falta de participación ciudadana y, como resultado, la toma de decisiones a puerta cerrada y arbitrariamente, sin el consenso de la sociedad.

El acceso a la información pública y la transparencia son principios fundamentales en una democracia y es menester hacerlos valer en Puerto Rico.

En el marco jurídico internacional, la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su Resolución 2003/36, sobre la interdependencia entre la democracia y los derechos humanos, declaró que:

los elementos esenciales de la democracia incluyen el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre los que se encuentran la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública.⁸

Del mismo modo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha elaborado una serie de *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales (DESC)*,⁹ donde incluye el acceso a la información y la participación como indicadores transversales para evaluar el progreso en la realización de los DESC.

Entre los parámetros desarrollados establece que:

El adecuado acceso a información pública es una herramienta clave para la participación ciudadana en las políticas públicas que implementan derechos consagrados en el Protocolo. De allí que es necesario contar con un caudal de información disponible que brinde elementos para la evaluación y fiscalización de

⁸ La resolución 2003/36 de la extinta Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas "La interdependencia entre la democracia y los derechos humanos" A/RES/36/2003 (23 de abril de 2003), disponible en: http://ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2003-36.doc.

⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). "Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales". OEA/Ser.L/V/II.132 (Doc. 14 rev. 1). 19 julio 2008. Disponible en: <http://cidh.org/countryrep/IndicadoresDESC08sp/Indicadoresindice.sp.htm>

esas políticas y decisiones que los afectan directamente.¹⁰

El ejercicio de la democracia participativa exige amplia libertad de expresión y eso no puede lograrse si siguen vigentes mecanismos que obstaculizan el ejercicio generalizado de la misma. En Puerto Rico se ha restringido la capacidad de participación de la ciudadanía en los diversos procesos decisionales del gobierno.

Reiteramos que los estándares de gobierno abierto, reconocidos internacionalmente, contemplan la participación activa de la sociedad civil en el desarrollo de sus políticas públicas. Ello incluye presentar la información, objeto de la consulta, de una manera accesible y útil y que la información esté en lenguaje comprensible.

Esto es cónsono con la política de apertura promulgada por la administración del Presidente Barak Obama, cuyos objetivos son promover la eficiencia y efectividad de los servicios del gobierno y contribuir al crecimiento económico. Como muy bien expresa la orden ejecutiva del Presidente,¹¹ uno de los mayores beneficios de tener un gobierno abierto es lograr que los recursos del gobierno sean accesibles y útiles, lo que promueve la innovación, el empresarismo y el descubrimiento científico, mejorando así la vida de los ciudadanos y contribuyendo significativamente en la creación de empleos.

En la coyuntura crítica que está viviendo Puerto Rico, una ley de transparencia y acceso a la información pública, no solo es conveniente para la ciudadanía, sino que también favorece al gobierno en términos económicos, sociales y políticos. Es necesario promover una gestión de gobierno que sea transparente y no de apariencia de transparencia. Eso significa que el pueblo entienda claramente los planteamientos y que perciba que se le está hablando con la verdad y, de ese modo, elevar los niveles de confianza en la gestión gubernamental que hoy alcanza sus más bajos niveles.

¹⁰ *Ibidem*. Disponible en: <http://cidh.org/countryrep/IndicadoresDESC08sp/Indicadores2.sp.htm#Acceso a la información y participación>

¹¹ The White House, Office of the Press Secretary. Executive Order: "Making Open and Machine Readable the New Default for Government Information". May 09, 2013. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/09/executive-order-making-open-and-machine-readable-new-default-government->

Esto es así, ya que ante la crisis, no sólo financiera, sino de confianza, que existe actualmente por parte de la ciudadanía y la comunidad internacional hacia el sistema de gobierno actual, la transparencia gubernamental es el primer paso necesario para recobrar la confianza de los ciudadanos y ganar credibilidad ante el Congreso y el resto del mundo. Solo una ley de transparencia y acceso a la información podría ayudar a restablecerla.

A modo de ilustración, la falta de acceso a la información y transparencia ha propiciado, en gran medida, la crisis fiscal que atraviesa el país. La posible imposición de una junta de control fiscal es producto de la falta de confianza y credibilidad de los inversionistas y mercados financieros en la capacidad del gobierno de Puerto Rico de establecer medidas fiscales transparentes y confiables.

Así lo ha señalado el Congreso en múltiples ocasiones al celebrar vistas sobre la situación económica de la isla. También el informe Krueger, "PR – A Way Forward", lo ha recomendado, al expresar que es menester que el gobierno adopte estrategias fiscales creíbles y transparentes. En específico, el informe expresa: "The legacy of **budgetary laxity, non-transparency, and unreliable/dated statistics** must be overcome if the reform program is to work and command credibility".¹² Del mismo modo, la degradación de los bonos del gobierno a niveles por debajo de la clasificación chatarra es otro ejemplo de los costos incalculables que tiene la falta de acceso a información y transparencia.

En ese sentido, la actual crisis fiscal evidencia que la falta de transparencia ha permitido el derroche, el incumplimiento y la violación a los estándares mínimos que rigen la buena administración fiscal de una sociedad.

Por otro lado, recalamos que el proyecto de ley que se discute está basado en la ley modelo interamericana sobre acceso a la información,¹³ la cual fue elaborada por un grupo de expertos de la Organización de Estados Americanos (OEA), la sociedad civil y los Estados Miembros de la OEA, reflejando de esta forma, las normas internacionales y buenas prácticas sobre acceso a información.

¹² Anne O. Krueger, Ranjit Teja, and Andrew Wolfe. "PR A Way Forward". June 29, 2015. Disponible en: <http://www.bgfpr.com/documents/puertoricoawayforward.pdf>

¹³ LEY MODELO INTERAMERICANA SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN. Documento presentado por el Grupo de Expertos sobre Acceso a la Información coordinado por el Departamento de Derecho Internacional, de la Secretaría de Asuntos Jurídicos, de conformidad con la resolución AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA). Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf

A tales efectos, el P. de la C. 2944 emula las disposiciones principales de la ley modelo antes mencionada, en términos de que el acceso a la información es un derecho humano fundamental; aplica en sentido amplio a toda la información en posesión de organismos públicos incluyendo toda aquella información contralada y archivada en cualquier formato o medio; se basa en el principio de máxima divulgación; las excepciones son claras y específicamente establecidas en ley; que aún en ausencia de una petición específica, los órganos públicos deben divulgar la información sobre sus funciones de forma regular y proactivamente, de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible; que el proceso para solicitar la información debe regirse por reglas justas y no discriminatorias que establezcan plazos justos y razonables, que provean asistencia para toda persona que la solicite, que aseguren el acceso gratuito o con costo razonable y que imponga a los organismos gubernamentales la justificación del rechazo a una solicitud de acceso dando las razones específicas de la negativa. También se garantiza el derecho de toda persona a recurrir cualquier negativa u obstrucción al acceso a la información y de apelar las decisiones del órgano público; así como, sanciones y penalidades a todo funcionario que niegue u obstruya el acceso a la información y medidas para promover y asegurar este derecho. Además, se incluye la figura del oficial de información, quien debe asesorar a la ciudadanía sobre su derecho a acceder información que obra en poder de la agencia pública, así como una junta revisora, la cual ayudaría a los individuos y a grupos comunitarios en la representación de pedidos de información sin incurrir en gastos de litigio.

Desde los 1990's más de 100 países han adoptado leyes a favor del acceso a la información pública. Estamos hablando de una ola a favor de la legislación de este derecho. Según la lista de gobiernos transparentes, difundida por el Open Government Partnership en el 2014, Puerto Rico aparece como #154, ocupando una posición inferior a la de Afganistán, país que sí tiene ley a favor del acceso a la información. Este dato pone en evidencia la carencia de iniciativa y voluntad del gobierno para promover la transparencia y fortalecer los principios de buena gobernanza y gobierno abierto. Por lo tanto, si queremos que Puerto Rico se inserte en el Siglo XXI, es hora de que nuestro derecho a saber ya sea ley.

En Espacios Abiertos reiteramos la obligación gubernamental sobre la rendición de cuentas. Sin acceso a información y transparencia no se puede evaluar el desempeño del gobierno de una manera efectiva y oportuna.

Para poder incidir en la elaboración de las políticas públicas tenemos que tener la información. La falta de información viola nuestros derechos fundamentales a una vida digna, a la salud, a la educación, etc.

Así por ejemplo, cuando se nos impide acceder los borradores y protocolos en manos de la policía en relación con las intervenciones policiales en casos de manifestaciones y protestas no podemos evaluar si los mismos se adhieren a las mejores prácticas internacionales.

Del mismo modo, cuando nos presentan un informe que esboza el futuro energético de nuestro país con cientos de páginas en lenguaje técnico y complejo, no podemos comprender lo que se está proponiendo y recomendar otras opciones que sean flexibles, menos onerosas a nuestro bolsillo y contemplen fuentes alternas de generación de energía.

A la luz de los argumentos expuestos, podemos concluir que en Puerto Rico el carácter constitucional del derecho al acceso a la información pública no ha sido suficiente para hacer efectivo este derecho. “Tienen que construirse garantías, tanto normativas como institucionales, que permitan el disfrute efectivo del derecho así reconocido”.¹⁴

Además, se debe revisar toda la normativa de confidencialidad, que ha servido como justificación para negar información de carácter público, educar e incentivar a nuestros funcionarios públicos para que cumplan con su deber de informar, desarrollar una cultura de transparencia y rendición de cuentas en Puerto Rico en el que todos y todas podamos ser partícipes de la elaboración de políticas sociales y económicas sustentables, de manera que se garantice el derecho de acceso a la información de toda la población sin discrimen de tipo alguno.

Nuevamente, agradecemos la oportunidad para participar en este debate y quedamos a su disposición para contestar cualquier pregunta que usted o los miembros de la honorable Comisión puedan tener con respecto a este importante asunto.

¹⁴ Rivera Ramos, Efrén. Conferencia: *Aspectos constitucionales del derecho a la información y la confidencialidad de los documentos gubernamentales* para el Seminario *Casos y cosas del acceso a la información en Puerto Rico* ofrecido por la organización sin fines de lucro, Espacios Abiertos el 24 de octubre de 2015.

Respetuosamente sometido,

Lcda. Natalia Ramírez Echevarría

Coordinadora

Unidad de Rendición de Cuentas

Espacios Abiertos