

EVALUACIÓN DE LA LEY NÚM. 141-2019: FISCALIZACIÓN EN LA EJECUCIÓN GUBERNAMENTAL Y PROPUESTAS PARA FORTALECER EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN PUERTO RICO

ARTÍCULO*

CARLOS F. RAMOS HERNÁNDEZ**

I. DESARROLLO LEGISLATIVO Y CONSTITUCIONAL DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN PUERTO RICO.....	229
II. EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA LEY DE TRANSPARENCIA DE 2019	234
A. <i>Educación: Oficiales de Información y adiestramientos educativos</i>	235
B. <i>Remedios legales: Informes estadísticos mensuales y el Recurso Especial de Acceso a la Información</i>	243
III. PROPUESTAS LEGISLATIVAS DESDE UN ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO: EL P. DE LA C. 1303 Y LA EXPERIENCIA DE ESTADOS UNIDOS (FEDERAL Y ESTATAL) Y MÉXICO (INTERNACIONAL)	249
A. <i>Trayectoria legislativa del P. de la C.1303 (2022)</i>	249
B. <i>Consideraciones sobre el análisis de derecho comparado</i>	250
C. <i>Propuestas a favor de una educación cívica más amplia, accesible y sistematizada</i>	252
D. <i>Propuestas para remedios legales más democráticos y efectivos: Organismos administrativos e independientes</i>	256
CONCLUSIÓN.....	261

INTRODUCCIÓN

El señor Jovito González Carambot, residente y activista de la isla municipio de Vieques, cuenta que se desempeñó en su juventud como periodista en el desaparecido Canal 24.¹ Ya retirado, se describe como un siempre *periodista ciudadano*. Entre sus

* Una versión de este escrito fue presentada el 15 de septiembre de 2021 como parte de la participación del autor en el *Congreso: Acceso a la Justicia en Procesos Administrativos 2022* celebrado en el Aula Magna de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico.

* J.D. Escuela de Derecho, Universidad de Puerto Rico (2017); B.A. Tufts University (2014). En la actualidad, el autor se desempeña como becario de la organización *Equal Justice Works* y labora como abogado de interés público en el Centro de Periodismo Investigativo en temas de transparencia y acceso a la información pública. Agradezco la ayuda de la estudiante de segundo año de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico, Gabriela M. Vélez Martínez, por su ayuda en la investigación para la elaboración de este artículo, en particular por enviar y dar seguimiento a decenas de solicitudes de información pública. Cualquier error u omisión es solo de la responsabilidad del autor.

¹ La narración de los eventos descritos en esta introducción surge de alegaciones en distintos escritos que forman parte del expediente judicial en el caso *Jovito González Carambot v. Negociado de la Policía*, Civil Núm.

funciones toma fotografías y videos de eventos noticiosos que suceden en la Isla Nena, desde visita de políticos de la Isla Grande hasta incidentes de impacto ambiental. Estos materiales audiovisuales los publica en las redes sociales, mayormente en su canal de *Youtube*, para informar a sus seguidores. El pasado 8 de septiembre de 2021, Jovito se encontraba en el hogar de su hijo cuando en horas de la madrugada escuchó un ruido escandaloso en una residencia cercana. Como solía hacer, sacó su cámara y documentó un allanamiento ejecutado por la Policía de Puerto Rico. Mientras grababa, el agente Aníbal Rosario Berríos lo regañó e indicó que no podía grabar la intervención. El periodista ciudadano le ripostó y dijo que tenía derecho a tomar video de los sucesos. De forma bravucona, el agente manifestó: “si tú me grabas a mí, yo te grabo a ti”.² En un tono combativo, Jovito dijo que iba a pedirle esas fotos y videos porque tenía derecho y eran públicas.³

Posterior al allanamiento, Jovito realizó una búsqueda en la Internet y se topó con la recién aprobada *Ley de transparencia y procedimiento expedito para el acceso a la información pública* (en adelante, “Ley Núm. 141-2019” o “*Ley de transparencia*”).⁴ Intrigado por el alcance de la ley, sobre todo por la palabra *expedito*, decidió llamar a la Comandancia de Fajardo. Les informó sobre la ley y solicitó el material audiovisual que el agente Rosario Berríos había tomado. Lamentablemente, tuvo una experiencia desagradable con el personal que lo atendió y no obtuvo lo que solicitaba. No obstante, siguió su búsqueda en la web y encontró una reseña en *Microjuris* del ahora representante José Bernardo Márquez Reyes que explicaba todo el proceso para solicitar información que se encuentra en manos del gobierno.⁵ Un poco temeroso, decidió llamar a la oficina del representante Márquez Reyes en donde personal del legislador le orientó sobre sus derechos. Jovito, con entusiasmo, envió un correo electrónico al Departamento de Seguridad Pública solicitando nuevamente las fotos y videos, sin embargo, pasó más de un mes y nadie nunca le respondió. Volvió a contactar a la oficina del Legislador y le explicaron que, si deseaba continuar con el proceso, debía acudir al Tribunal de Primera Instancia en San Juan. Decidido a no dejar pasar una injusticia, Jovito tomó el *ferry* de Vieques a Ceiba, se montó en el carro prestado de un familiar y condujo hacia unas facilidades completamente desconocidas para él. Nunca había estado en ese ni ningún otro tribunal del País. Se perdió en el edificio y no encontraba dónde debía presentar su escrito. Luego de varios intentos, llegó a la Secretaría y pudo radicar su demanda. Por suerte, había puesto su correo electrónico en el formulario creado por la Rama Judicial y que mandata la *Ley de transparencia*. Así, comenzó a recibir notificaciones por parte del juez Alfonso Martínez Piovanetti, a quien le fue asignado el caso.

SJ2021CV06871 (907) (TPI, San Juan) (radicado 29 de abril de 2022). Asimismo, el autor de este escrito sostuvo varias entrevistas con el señor Carambot González en las cuales contó diversas anécdotas de su vida personal y profesional.

² *Id.*

³ *Id.*

⁴ Ley de transparencia y procedimiento expedito para el acceso a la información pública, Ley Núm. 141 de 1 de agosto de 2019, 3 LPRA §§ 9911-9923 (2019 & Supl. 2022).

⁵ José B. Márquez Reyes, *Cinco cosas que debes saber sobre el derecho a la información en Puerto Rico*, MICROJURIS (25 de agosto de 2019), <https://aldia.microjuris.com/2019/08/25/5-cosas-que-debes-saber-sobre-el-derecho-a-informacion-en-puerto-rico/>.

Todos estos sucesos coincidieron con el comienzo de las labores de este autor como becario de la organización *Equal Justice Works* y destacado en el Centro de Periodismo Investigativo (en adelante, “CPI”).⁶ Una persona me refirió el caso de Jovito para que le ayudara tras bastidores, brindándole acompañamiento legal. Después de seis meses de litigio, Jovito perdió su caso. La Policía informó, mediante varias certificaciones oficiales, no tener los videos y las fotos. Esto, a pesar de la evidencia que presentó Jovito indicaba lo contrario. El periodista ciudadano se ha mantenido firme en su postura y alega que los videos fueron borrados por el agente Rosario Berríos. Al representarse por derecho propio, Jovito no tenía acceso al Sistema Unificado de Manejo y Administración de Casos (en adelante, “SUMAC”) y tuvo que enviar todos sus escritos al tribunal vía correo postal desde la isla de Vieques.⁷ De hecho, la Policía solicitó que se archivara la demanda porque Jovito no había presentado un escrito en oposición. Este tuvo que explicar al tribunal que sí lo había enviado, pero que, con toda probabilidad, se había retrasado por tramitarse durante la época navideña cuando el correo postal está abarrotado. Al fin de cuentas, para el activista, esta batalla por obtener información pública se trató de un procedimiento frustrante y desalentador. Como suele insistir en nuestras conversaciones: “esa *Ley de Transparencia* no tiene nada de *expedito*”.

La experiencia del señor González Carambot sirve de ejemplo para destacar cómo, a pesar de que en Puerto Rico existe desde el 1982 un derecho constitucional a solicitar y recibir información pública, todavía persisten barreras sistémicas que impiden su pleno desarrollo.⁸ El acceso a la información (en adelante, “derecho de acceso”) en manos del gobierno es un derecho humano fundamental y se considera una condición esencial para participar activa y efectivamente de los procesos democráticos de un país.⁹ El caso de este *ciudadano común* ejemplifica problemas concretos de acceso a la justicia que debe atenderse con seriedad y premura. Para propósitos de este trabajo, utilizo como definición base de *acceso a la justicia*, aquella propuesta por el profesor Efrén Rivera Ramos en ocasión del Primer Congreso a la Justicia celebrado en Puerto Rico en 2002 y que luego reiteró en el Simposio de Acceso a la Justicia en Tiempos de Crisis en el 2017:

Por acceso a la justicia nombramos el *conjunto de condiciones* que facilitan o dificultan el que determinados grupos, sectores o personas puedan hacer uso *equitativo de los mecanismos* y procesos [necesarios] para la prevención de la

6 *Equal Justice Works* (en adelante, “EJW”) es una organización sin fines de lucro que provee becas profesionales para abogados que interesen lanzar su carrera legal como abogados de interés público (*public interest lawyers*) en áreas del Derecho que promuevan una mayor acceso a la justicia. Establecida en el 1986, EJW se define en su página web como una organización “that brings together an extensive network of law students, lawyers, legal services organizations, and supporters to promote a lifelong commitment to public service and equal justice.” *About Us*, EQUAL JUSTICE WORKS <https://www.equaljusticeworks.org/about/> (última visita 2 de mayo de 2023).

7 El SUMAC es la herramienta tecnológica que permite en Puerto Rico la presentación de demandas, mociones y otros documentos de forma electrónica y notifica automáticamente mediante correo electrónico a las partes en el pleito. Véase *Información a la Comunidad sobre Sistema Unificado de Manejo y Administración de Casos (SUMAC)*, PODER JUDICIAL DE PUERTO RICO <https://poderjudicial.pr/Documentos/SUMAC/Informacion-a-la-Comunidad-sobre-SUMAC.pdf> (última visita 10 de abril de 2023).

8 Véase Márquez Reyes, *supra* nota 5 (citando a Soto v. Srio. de Justicia, 112 DPR 477, 485 (1982)).

9 Carlos F. Ramos Hernández, *Acceso a la información, transparencia y participación política*, 85 REV. JUR. UPR 1015, 1017-19 (2016).

violación de los derechos, para la solución de controversias y para la obtención de remedios legales.¹⁰

En este artículo, proponemos repasar brevemente el desarrollo legislativo de este derecho constitucional en Puerto Rico y los aspectos de derecho sustantivo más importantes. Luego, analizaremos puntualmente dos componentes de la Ley Núm. 141-2019 que inciden sobre el acceso a la justicia. Primero, la obligación u omisión legal de educar tanto a funcionarios públicos y a la ciudadanía sobre el alcance de este derecho. La discusión girará principalmente alrededor de la figura del Oficial de Información, que es el funcionario público encargado de recibir y tramitar las solicitudes de información que envía cualquier persona a una entidad o agencia gubernamental. La importancia de este componente recae en que *sin educación cívica* o sin una difusión amplia de cómo ejercer este derecho, no existe un acceso efectivo a la justicia. De otra parte, examinaremos los remedios legales que concibe la *Ley de transparencia* para vindicar la denegatoria de una solicitud de información. Cabe destacar que, el esquema de remedios legales en Puerto Rico está dirigido a que un solicitante, a quien se le ha denegado acceso a documentos públicos, presente un recurso especial de revisión ante el foro judicial. Dicho proceso se diferencia de otras jurisdicciones y países en donde, como primer paso, el solicitante debe acudir ante una entidad revisora de carácter administrativo y, en muchas instancias, es independiente y desligada de la agencia que denegó la solicitud inicial.¹¹ Nuevamente, la importancia de este componente va dirigido a discutir cómo la falta de una accesibilidad real en estos procesos judiciales, sobre todo para las personas que acuden a los tribunales sin representación legal, dificulta el acceso a la justicia.

Estos dos aspectos de la *Ley de transparencia* serán examinados desde un análisis dual: textual y práctico. Es decir, primero examinaremos el alcance normativo de la ley y luego, evaluaremos cómo se ha cumplido con estas obligaciones legales durante los pasados tres años. El estudio de la implementación y ejecución de la Ley Núm. 141-2019 por parte del gobierno, se nutre de los datos y estadísticas recopilados por el Proyecto de Acceso a la Información de la Clínica de Asistencia Legal (en adelante, “Proyecto de Acceso”) y el Programa Pro Bono, ambos de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico.¹² Según comentamos en este escrito, la falta de estadísticas confiables sobre el tema de acceso a la información constituye un reto continuo para las personas, periodistas, académicos y activistas, que interesan fiscalizar la ejecución de la política pública de transparencia gubernamental en nuestro País.

Por último, analizaremos el P. de la C. 1303, una legislación que la Cámara de Representantes de Puerto Rico tiene ante su consideración para enmendar la Ley Núm. 141-2019.¹³

¹⁰ Efrén Rivera Ramos, *El acceso a la justicia en Puerto Rico: antecedentes, desarrollos y retos*, 86 REV. JUR. UPR 801, 801-02 (2017) (citando a Efrén Rivera Ramos, *Las múltiples caras del acceso a la justicia*, en PRIMER CONGRESO ACCESO A LA JUSTICIA – XXII CONFERENCIA JUDICIAL 8 (2002)) (énfasis suplido). Véase además LUIS F. ESTRELLA MARTÍNEZ, *ACCESO A LA JUSTICIA: DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL* (2017) para el estudio jurídico más completo que se ha preparado sobre el acceso a la justicia en el País.

¹¹ Ramos Hernández, *supra* nota 9, en la pág. 1065.

¹² P. de la C. 1303 de 5 de abril de 2022, 3ra Ses. Ord., 19na Asam. Leg., en la pág 5.

¹³ *Id.* en la pág 1.

Concentraremos nuestros comentarios de esta pieza legislativa en los componentes educativos y remedios legales. A la luz de este proyecto de ley estudiaremos, además, los regímenes legales correspondientes en Estados Unidos (esfera federal), el estado de Connecticut (esfera estatal) y en México (esfera internacional). Dicha mirada comparada servirá para contrastar las fortalezas y debilidades del estado de derecho vigente en Puerto Rico y permitirá evaluar de forma crítica la legislación propuesta que tiene como meta mejorar la *Ley de transparencia*.

I. DESARROLLO LEGISLATIVO Y CONSTITUCIONAL DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN PUERTO RICO

Desde 1905 han existido en Puerto Rico códigos y leyes que, en algún grado, reconocían un derecho a inspeccionar y sacar copias de documentos en poder del gobierno.¹⁴ Estas leyes fueron interpretadas por los tribunales y sirvieron de base para decisiones judiciales importantes previas al reconocimiento jurisprudencial de este derecho constitucional.¹⁵ Así, por ejemplo, desde 1955 contamos con la *Ley de administración de documentos públicos*, la cual define, entre otros conceptos, qué constituye un *documento público*.¹⁶ Sin embargo, fuera de este marco, no existía hasta el 2019 una ley comprensiva que regulara ampliamente cómo, a quién y en cuánto tiempo una persona podía solicitar información pública.¹⁷ En un primer intento por atender este vacío jurídico, hace casi cincuenta años, en 1973 se presentó el primer proyecto de ley para reglamentar el acceso a la información en Puerto Rico.¹⁸ Este proyecto surgió, en gran medida, como una reacción a los sucesos en los Estados Unidos luego del escándalo de *Watergate* que acabó con la presidencia de Richard Nixon y tras haberse aprobado en 1966 por el Congreso de Estados Unidos su ley de acceso a la información, conocida como *Freedom of Information Act* (F.O.I.A., por sus siglas en inglés).¹⁹ Esta propuesta legislativa puertorriqueña fue vetada por el gobernador Rafael Hernández Colón, quien respondió a múltiples objeciones de la prensa del País que temían de la creación, vía legislación, de un organismo gubernamental que sirviera de censura previa.²⁰ De hecho, a pesar de los esfuerzos legislativos que detallaremos adelante,

¹⁴ Ramos Hernández, *supra* nota 9, en la pág. 1036. Véase CÓD. ENJ. CIV. PR art. 409, 32 LPRÁ §1781 (2017) (“[t]odo ciudadano tiene derecho a inspeccionar y sacar copia de cualquier documento público de Puerto Rico, salvo lo expresamente dispuesto en contrario por la ley”).

¹⁵ Véase por ejemplo, *Dávila v. Superintendente General de Elecciones*, 82 DPR 264 (1960); *Prensa Insular de Puerto Rico, Inc. v. Cordero*, 67 DPR 89 (1947).

¹⁶ Un documento público se define como:

[T]odo documento que se origine, conserve o reciba en cualquier dependencia del [gobierno] . . . de Puerto Rico de acuerdo con la ley . . . y que . . . se requiera conservar permanentemente o temporalmente como prueba de las transacciones o por su valor legal. Incluye aquellos producidos de forma electrónica que cumplan con los requisitos establecidos por las leyes y reglamentos”.

Ley de administración de documentos públicos, Ley Núm. 5 de 8 de diciembre de 1955, 3 LPRÁ § 1001(b) (2019).

¹⁷ Véase Ley para garantizar el acceso de información a las personas con impedimentos, Ley Núm. 229-2003, 3 LPRÁ §§ 8310-16 (2019 & Supl. 2022); Ley de gobierno electrónico, Ley Núm. 151-2004, 3 LPRÁ §§ 991-98 (2019 & Supl. 2022).

¹⁸ Véase Efrén Rivera Ramos, *La libertad de información: Necesidad de su reglamentación en Puerto Rico*, 44 REV. JUR. UPR 67, 101-11 (1975). Véase además P. del S. 494 de 8 de marzo de 1973, 1ra Ses. Ord., 7ma Asam.

¹⁹ Véase *Freedom of Information Act*, 5 U.S.C. § 552 (2016).

²⁰ Rivera Ramos, *La libertad de información*, *supra* nota 18, en la pág. 101.

uno de los mayores obstáculos para aprobar una ley abarcadora del acceso a la información ha sido la oposición histórica de cierto sector de la prensa y sus gremios periodísticos. A lo largo de los años, este sector ha argumentado que legislar este derecho recortaría sus conexiones y exclusividades para obtener información en manos del gobierno.²¹ Consideran que —más importante aún— una reglamentación de esta índole proveería más control al gobierno sobre qué y cómo divulgar información.²² En la actualidad, esta oposición ha disminuido, si no desaparecido por completo.

Posterior al primer proyecto de ley y hasta el presente, se han presentado más de quince piezas legislativas entre la Cámara de Representantes y el Senado de Puerto Rico, y varias Órdenes Ejecutivas desde la Rama Ejecutiva que han buscado regular el acceso a la información pública. Ahora bien, a partir de 1982, todo esfuerzo legislativo ha estado enmarcado dentro de los parámetros de un derecho constitucional. A finales de los setenta y principios de los ochenta, la persecución activa y violenta hacia el movimiento independentista puertorriqueño y el ambiente negativo creado por el Gobierno contra estos, culminó en los asesinatos del Cerro Maravilla el 25 de julio de 1978.²³ Dicho suceso abrió la puerta para que, hace cuarenta años, el Tribunal Supremo de Puerto Rico reconociera que el acceso a la información pública era un derecho humano de rango constitucional en la decisión de *Soto v. Secretario de Justicia*.²⁴

El caso de *Soto* es el vivo ejemplo de que este derecho sirve como un catalítico para ejercer la democracia y exigir que el gobierno rinda cuentas sobre sus acciones. En esta decisión, el conocido escritor Pedro Juan Soto y la señora Ángeles Rivera Castillo, padre y viuda respectivamente de Carlos Soto Arriví y Arnaldo Darío Rosado, los jóvenes asesinados por la Policía de Puerto Rico en el Cerro Maravilla, y el Comité Soto-Rosado Contra la Represión, le solicitaron al Departamento de Justicia determinados documentos e informes relacionados con la investigación realizada en torno a aquellos trágicos sucesos.²⁵ El Departamento de Justicia se negó a entregarlos por completo y justificaron dicha acción en una disposición de ley que decretaba la confidencialidad, por un periodo de treinta años, de los documentos generados en el transcurso de una investigación policíaca.²⁶ El Tribunal Supremo le dio la razón a los familiares, reconoció que en Puerto Rico existía un derecho constitucional de acceso a la información como corolario de la libertad de expresión y ordenó la entrega de lo solicitado.²⁷

Luego de la decisión de *Soto*, el Tribunal Supremo ha emitido decenas de decisiones en torno al derecho creando así jurisprudencia que, en la gran mayoría de las instancias,

21 Véase JOSÉ JULIÁN ÁLVAREZ GONZÁLEZ, LAS LIBERTADES DE EXPRESIÓN Y PENSAMIENTO EN PUERTO RICO: CASOS Y MATERIALES 254 (2009).

22 Manuel Guillama Capella, *Se expresan opositores a la Ley de Transparencia*, DIÁLOGO UPR (3 de junio de 2016) <https://dialogo.upr.edu/se-expresan-opositores-la-ley-de-transparencia/>.

23 Para un recuento histórico y periodístico de los sucesos que ocurrieron en el Cerro Maravilla, véase MANUEL SUÁREZ, DOS LINCHAMIENTOS EN EL CERRO MARAVILLA: LOS ASESINATOS POLICÍACOS EN PUERTO RICO Y EL ENCUBRIMIENTO DEL GOBIERNO FEDERAL (2007).

24 *Soto v. Srio. de Justicia*, 112 DPR 477, 503 (1982).

25 *Id.* en la pág. 483.

26 *Id.* en las págs. 483, 496.

27 *Id.* en la pág. 504.

ha expandido y fortalecido su alcance.²⁸ Desde una perspectiva de Derecho Constitucional sustantivo, debemos puntualizar que cuando una controversia llega a los tribunales sobre si procede o no la divulgación de un documento público, el máximo foro puertorriqueño ha establecido una metodología de adjudicación precisa que todo juzgador debe implementar.²⁹ En términos generales, una persona que acuda al tribunal a vindicar su derecho de acceso no tiene que probar que sufrió un daño real y palpable; es decir, tiene legitimación activa para presentar su demanda por el mero hecho de ser ciudadana.³⁰ Una vez presentada la acción judicial, como primer paso, corresponde al juez o jueza resolver si la información, en efecto, es de carácter público.³¹ Esto conlleva analizar la definición estatutaria de *documento o información pública* que, a su vez, parte de la presunción de que toda información que origine, conserve o reciba en una entidad gubernamental es pública.³² Luego, el Estado debe justificar de *forma precisa e inequívoca* que existe un *interés apremiante* el cual justifique un reclamo de confidencialidad o que procede algunas de las excepciones a la divulgación que ha reconocido el propio Tribunal Supremo.³³ En otras palabras, el Estado tiene el peso de la prueba.

Las excepciones reconocidas por la jurisprudencia son: (1) que una ley declare que la información solicitada es confidencial; (2) que la información solicitada sea una comunicación y que esté protegida por alguno de los privilegios reconocidos en las Reglas de Evidencia (por ejemplo, abogado-cliente, médico-paciente y relación entre cónyuges, entre otros); (3) que revelar la información solicitada pueda lesionar derechos fundamentales de un tercero (por ejemplo, el derecho a la intimidad); (4) que la información trate de la identidad de un confidente (una persona que ha suministrado información con la intención de descubrir la violación de una ley puertorriqueña o federal); y (5) que se considere *información oficial*, o adquirida en confidencia por un funcionario público en el desempeño de su deber.³⁴ Al momento de evaluar si procede alguna de estas excepciones, en particular un reclamo de confidencialidad, se debe emplear un escrutinio judicial estricto.³⁵ Históricamente, y en la gran mayoría de las decisiones emitidas tanto por tribunales a nivel apelativo o de primera instancia, ha procedido la divulgación del documento o la información solicitada.³⁶

28 Véase *Trans Ad de P.R. v. Junta de Subastas*, 174 DPR 56 (2008); *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum*, 170 DPR 582 (2007); *Nieves Falcón v. Junta*, 160 DPR 97 (2003); *Angueira Navarro v. Junta de Libertad Bajo Palabra*, 151 DPR 605 (2000); *Ortiz v. Dir. Adm. Tribunales*, 152 DPR 161 (2000); *Angueira v. JLBP*, 150 DPR 10 (2000); *Noriega Rodríguez v. Hernández Colón*, 130 DPR 919 (1992); *López Vives v. Policía de PR*, 118 DPR 219 (1987); *Santiago v. Bobb y El Mundo*, 117 DPR 153 (1986).

29 Véase *Bhatia Gautier v. Rosselló Nevares*, 199 DPR 59, 82 (2017).

30 *Engineering Services International, Inc. v. Autoridad de Energía Eléctrica*, 205 DPR 136, 147 (2020).

31 *Bhatia Gautier*, 199 DPR en las págs. 81-82.

32 Ley de administración de documentos públicos de Puerto Rico, Ley Núm. 5 de 8 de diciembre de 1955, 3 LPRÁ § 1001 (2019). Véase *Santiago v. Bobb y El Mundo, Inc.*, 117 DPR 153, 159 (1986).

33 *Kilómetro 0 v. Pesquera López*, 207 DPR 200, 210 (2021).

34 *Id.*

35 *Bhatia Gautier*, 199 DPR en la pág. 82.

36 Véase *Engineering Services International, Inc. v. Autoridad de Energía Eléctrica*, 205 DPR 136, 147 (2020). Véase además *Trans Ad de P.R. v. Junta de Subastas*, 174 DPR 56 (2008); *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum*, 170 DPR 582 (2007); *Angueira Navarro v. JLBP*, 151 DPR 605 (2000); *Ortiz v. Dir. Adm. Tribunales*, 152 DPR 161 (2000); *Angueira v. JLBP*, 150 DPR 10 (2000); *Noriega Rodríguez v. Hernández Colón*, 130 DPR 919 (1992); *López Vives v. Policía de PR*, 118 DPR 219 (1987).

Ahora bien, como se mencionó, la Asamblea Legislativa a partir de Soto, ha continuado con su interés por legislar sobre este derecho constitucional. Retomemos el recuento histórico legislativo. La década de los noventa generó la mayor discusión en años sobre este tema cuando se presentó un proyecto de ley importante, aunque nefasto para la transparencia,³⁷ y el gobernador Hernández Colón firmó una orden ejecutiva abarcadora sobre la materia.³⁸ Ambos esfuerzos fueron muy controversiales. El proyecto de ley nunca se aprobó y tuvo oposición de todos los partidos políticos y de la prensa.³⁹ La Orden Ejecutiva Núm. 15-1991,⁴⁰ catalogada como la “orden de la mordaza” en referencia a la ley infame de las décadas de los cuarenta y cincuenta utilizada para perseguir al movimiento independentista puertorriqueño, fue impugnada sin éxito en el tribunal federal de Estados Unidos en Puerto Rico.⁴¹ Al llegar el nuevo milenio, se presentaron varias piezas legislativas, pero ninguna generó gran interés público,⁴² con la excepción de tres proyectos de ley: el P. de la C. 2944 del 2016, impulsado por múltiples organizaciones de la sociedad civil, y las dos piezas legislativas, presentadas bajo la administración del gobernador Ricardo Rosselló Nevares, que culminaron en las leyes de transparencia, datos abiertos y acceso a la información vigentes.⁴³

Una organización periodística que ha estado a la vanguardia y atento a los desarrollos del acceso a la información en Puerto Rico desde su creación en el 2007 ha sido el CPI.⁴⁴

37 P. de la C. 1041 de 15 de mayo de 1990, 3ra Ses. Ord., 11ma Asam. Leg.

38 Orden Ejecutiva Núm. 15-1991, *Para disponer el procedimiento para la inspección, búsqueda y reproducción de documentos públicos a solicitud de personas interesadas; disponer la creación de una junta apelativa y establecer disposiciones adicionales* (15 de abril de 1991), http://app.estado.pr.gov/Ordenes_Ejecutivas/1991/OE-1991-15.pdf.

39 Véase Silvia Licha, *Guerra sin cuartel de periodistas y Hernández*, EL NUEVO HERALD (4 de marzo de 1991), en la pág. 1; Gladys Nieves & Silvia Licha, *Repudio a decreto que limita acceso a información*, EL NUEVO HERALD (19 de abril de 1991) en la pág. 4A.

40 Orden Ejecutiva Núm. 15-1991, *supra* nota 38.

41 Véase Gladys Nieves, *Corte prohíbe ‘Ley Mordaza’ a Gobernador de Puerto Rico*, EL NUEVO HERALD, 20 de julio de 1991. Véase además, *El Día, Inc. v. Hernández Colón*, 783 F. Supp. 15 (D.P.R. 1991), *rev’d*, 963 F.2d 488 (1st Cir. 1992); Orden Ejecutiva Núm. 03-1993, *Para anular la Orden Ejecutiva del 15 de abril de 1991 del Gobernador de Puerto Rico titulada Para disponer el procedimiento para la inspección, búsqueda y reproducción de documentos públicos a solicitud de personas interesadas; disponer la creación de una junta apelativa y establecer disposiciones adicionales*, *Boletín administrativo OE-1991-15; y para establecer nuevos procedimientos a tales fines* (4 de enero de 1993), http://app.estado.pr.gov/Ordenes_Ejecutivas/1993/OE-1993-03.pdf (emitida por el gobernador Pedro Rosselló González).

42 Los proyectos de ley más importantes presentados en el nuevo milenio fueron: P. del S. 1599 de 13 de mayo de 2002, 3ra Ses. Ord., 14ta Asam.; P. de la C. 397 de 10 de enero de 2005, 1ra Ses. Ord., 15ta Asam. Leg.; P. de la C. 4425 de 12 de mayo de 2008, 7ma Ses. Ord., 15ta Asam. Leg.; el P. de la C. 2370 de 15 de enero de 2010, 3ra Ses. Ord., 16ta Asam. Leg.; P. de la C. 2944 de 9 de mayo de 2016, 7ma Ses. Ord., 17ma Asam Leg.; P. de la C. 1095 25 de mayo de 2017, 1ra Ses. Ord., 18va Asam. Leg.; y el P. del S. 236 de 12 de enero de 2017, 1ra Ses. Ord., 18va Asam. Leg. Hubo otros proyectos de ley no incluidos en esta lista que fueron presentados en estos años que incidían, mínimamente, sobre el derecho de acceso a la información y/o eran medidas idénticas a las antes citadas pero presentadas en cuerpos legislativos distintos.

43 P. de la C. 2944 de 9 de mayo de 2016, 7ma Ses. Ord., 17ma Asam Leg.; P. de la C. 1095 25 de mayo de 2017, 1ra Ses. Ord., 18va Asam. Leg.; y el P. del S. 236 de 12 de enero de 2017, 1ra Ses. Ord., 18va Asam.

44 Véase *Misión y visión*, CENTRO DE PERIODISMO INVESTIGATIVO, <https://periodismoinvestigativo.com/mision-y-vision/> (última visita 14 de abril de 2023) (El Centro de Periodismo Investigativo es una organización sin fines de lucro que tiene como misión fomentar el derecho constitucional de acceso a la información en Puerto Rico por tres vías principales: el periodismo investigativo, la litigación y la formación periodística).

Con la llegada del CPI, el acceso a la información y la transparencia gubernamental volvió a tomar importancia y pertinencia para muchos sectores del País. La organización sirvió como impulso para revivir el valor de que la agenda de fiscalización viniera desde una ciudadanía informada por una prensa más *investigativa e independiente*. Durante sus primeros años, el CPI se enfrentó a las barreras históricas para obtener información pública; en particular, las denegatorias recurrentes del Gobierno y, si respondían, la dejadez y lentitud para atender las peticiones. Esta cultura de cero rendición de cuentas generó una discusión entre académicos y periodistas del CPI sobre si era necesario, a pesar de contar con un derecho constitucional robusto desde *Soto*, promover esfuerzos para establecer una ley que agilizará estas solicitudes. Así, desde una organización periodística se empezó a considerar la elaboración de un borrador de proyecto de ley que viabilizara de la mejor manera posible el derecho de acceso. El resultado de este trabajo monumental fue la radicación del P. de la C. 2944 que tuvo el apoyo de más de cuarenta periodistas activos, de diversos medios escritos y audiovisuales del país, y más de veinticinco organizaciones cívicas.⁴⁵ Sin embargo, cuando la medida se llevó a votación, se topó al filo de la medianoche con el boicot y las luchas internas de los partidos políticos. Al final, el proyecto no fue aprobado.

El próximo esfuerzo legislativo surgió tras la llegada del gobernador Rosselló Nevares que presentó en el 2018 dos proyectos de ley sobre datos abiertos y el acceso a la información: el P. de la C. 1095,⁴⁶ y el P. del S. 236.⁴⁷ Aunque inicialmente el Gobierno estuvo receptivo a la participación de organizaciones cívicas y de la prensa, durante el trámite legislativo final, las medidas se aprobaron *sin vistas públicas* y sin acoger las *múltiples enmiendas* sometidas por diversos grupos cívicos.⁴⁸ Peor aún, fueron firmadas a oscuras, en un acto de menosprecio, el día antes de que Rosselló Nevares saliera de La Fortaleza luego de anunciar su renuncia a la gobernación forzado por la movilización ciudadana en el verano combativo del 2019.⁴⁹

A tres años de la aprobación de estas leyes, la situación ha mejorado poco. A pesar de que, al fin existe un esquema legal que organiza los trámites para solicitar información pública. Como discutiremos en las próximas secciones, el cumplimiento por parte del Gobierno con múltiples disposiciones de estas leyes ha sido *deficiente e inconsistente*. Previo a evaluar la ejecución de la *Ley de transparencia*, conviene puntualizar que junto a la Ley Núm. 141-2019 se aprobó la *Ley de datos abiertos del Gobierno de Puerto Rico*, Ley Núm. 122-2019.⁵⁰ Sin embargo, esta ley solo obliga directamente al Poder Ejecutivo y es una medida que promueve la divulgación proactiva de datos por parte del Estado, y no una

45 *Aumenta el apoyo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información*, NOTICEL (2 de junio de 2016), <https://www.noticel.com/ahora/20160602/aumenta-el-apoyo-a-la-ley-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion/>.

46 P. de la C. 1095 de 25 de mayo de 2017, 1ra Ses. Ord., 18va Asam. Leg.

47 P. del S. 236 de 12 de enero de 2017, 1ra Ses. Ord., 18va Asam.

48 “Rosselló dio un golpe al país al firmar leyes que no son de transparencia”, Sin Comillas (7 de agosto de 2019) <https://sincomillas.com/rossello-dio-un-golpe-al-pais-al-firmar-leyes-que-no-son-de-transparencia/>.

49 Vanessa Colón Almenas et al., *934 días en La Fortaleza*, CENTRO DE PERIODISMO INVESTIGATIVO (25 de julio de 2019) <https://periodismoinvestigativo.com/2019/07/934-dias-en-la-fortaleza/>.

50 Ley de datos abiertos del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 122-2019, 3 LPRA §§ 9891-9904 (2019 & Supl. 2022).

medida que regula, procesal o sustantivamente, los contornos del derecho constitucional de acceso a la información que ostenta cualquier persona en Puerto Rico. Por ende, dicha ley no será objeto de estudio en este escrito.

II. Evaluación de la implementación y ejecución de la Ley de transparencia de 2019

Un análisis textual de la Ley Núm. 141-2019, como estatuto general que viabiliza el derecho de acceso en Puerto Rico, sugiere que, en teoría, tiene disposiciones positivas y negativas que merecen ser estudiadas de forma más comprensiva, al margen de la temática del acceso a la justicia.⁵¹ A manera de ejemplo, entre sus elementos positivos, la ley creó una política pública afirmativa que reitera decisiones judiciales previas en cuanto a la aplicabilidad de este derecho constitucional a todo el Gobierno de Puerto Rico, incluyendo las tres ramas de gobierno, los setenta y ocho municipios y entidades privadas que custodian información pública.⁵² Asimismo, la ley contiene requisitos sencillos para formalizar una solicitud de información y establece, *por fin*, un tiempo límite fijo de diez días laborables, prorrogables por diez días adicionales, para que una entidad gubernamental responda o deniegue una solicitud de información.⁵³ A pesar de esto, sabemos de forma anecdótica que, aún con demasiada frecuencia las agencias recurren al uso de la prórroga para *ganar tiempo* y, a la larga, terminan no entregando la información solicitada. De otra parte, un aspecto negativo, que ha sido criticado desde su aprobación, es que la ley no establece un régimen sancionador para quienes incumplan con este derecho. Esto permite que, de forma reiterada, las agencias eludan su obligación de entregar información sin consecuencias legales alguna. Ahora bien, hay ciertas disposiciones de la ley, como la obligación de educar sobre este derecho y los remedios legales disponibles ante una denegatoria, que *en teoría* caen en el renglón de elementos positivos y deberían fortalecer el estado de derecho actual. No obstante, *en la práctica* no han tenido un alcance real ni han sido implementados de forma efectiva. A estas disposiciones de la *Ley de transparencia* dirigiremos las observaciones y comentarios de esta sección del escrito.

Resulta imperativo enfatizar una limitación lamentable para el siguiente análisis: la falta de datos y estadísticas confiables que permitan fiscalizar el cumplimiento y la ejecución de la *Ley de transparencia* y proponer cambios de política pública de forma informada. Como parte de las labores del autor en el CPI, y gracias a estudiantes de Derecho que rindieron cientos horas de servicio pro bono,⁵⁴ se llevó a cabo un ejercicio exhaustivo de

51 Para un comentario textualista sobre el alcance general de esta ley, véase José Rivera Aparicio, *Análisis de las Leyes 122 y 141: ¿Datos Abiertos y Transparencia o Datos Cerrados y Opacidad?*, IN REV, <https://derecho.uprrp.edu/inrev/2020/12/03/analisis-de-las-leyes-122-y-141-datos-abiertos-y-transparencia-o-datos-cerrados-y-opacidad/> (última visita 14 de abril de 2023).

52 Ley de transparencia y procedimiento expedito para el acceso a la información pública, Ley Núm. 141-2019, 3 LPRÁ § 9912 (2019 & Supl. 2022).

53 *Id.* §§ 9916-9917.

54 Aprovecho este espacio para agradecer, nuevamente, a los estudiantes de derecho del Programa Pro-Bono de la Facultad de Derecho la Universidad Interamericana de Puerto Rico que recopilaron todos estos datos: Gabriela M. Vélez Martínez, Lia Sophia Di Fiore Tavárez Cortés, Adriana M. Muñoz Mena, Génesis S. Rivera Carrasquillo, Jorge A. Flores Torres y Abner M. Otero Rosario.

recopilación de datos, por vía precisamente de solicitudes de información pública. Los hallazgos de esta investigación se encuentran en el estudio *La transparencia en Puerto Rico: Informe sobre el (in)cumplimiento del Gobierno en la implementación de la Ley 141 de 2019* (en adelante, “Informe sobre la Ley de transparencia”),⁵⁵ preparado por el CPI y presentado al público el 26 de octubre de 2022.⁵⁶ Junto a la presentación del informe, cuyos hallazgos comentaremos más adelante, el CPI presentó y ganó dos demandas que buscaban forzar el cumplimiento de ciertas disposiciones de la Ley Núm. 141-2019.⁵⁷ Asimismo, resaltamos que la labor del Proyecto de Acceso, que dirigen los profesores Luis José Torres Asencio y Steven Lausell, ha sido imprescindible para embarcar el análisis que se detalla a continuación. El enfoque metodológico para estas observaciones y comentarios han sido modelados por los trabajos de la profesora de Derecho en la Universidad de Ohio State, Margaret Kwoka, experta en la ley federal F.O.I.A.⁵⁸

A. Educación: Oficiales de Información y adiestramientos educativos

Un aspecto fundamental del acceso a la justicia es la garantía de que las personas conozcan “cuáles son sus derechos y cómo funcionan los procesos legales”.⁵⁹ Poco importa el reconocimiento formal en una jurisdicción de los derechos humanos si el gobierno falla a su deber de crear las *condiciones* que los protejan y que sus habitantes puedan ejercerlos. En este sentido, fomentar una educación democrática juega un rol trascendental en desarrollar el conocimiento y las destrezas necesarias para la participación política en una democracia.⁶⁰ Esto, a su vez, contribuye a cerrar la brecha del acceso a la justicia. En Puerto Rico, por ejemplo, nuestra Constitución condiciona el derecho a la educación a uno “que propenda al pleno desarrollo de su personalidad y al fortalecimiento del respeto de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales”.⁶¹ Entendemos que esto establece una obligación afirmativa por parte del Estado de crear, en la medida posible, los mecanismos que impulsen una educación efectiva sobre los derechos humanos y constitucionales que cobijan a todas las personas puertorriqueñas. Si bien este principio surge del derecho a una educación formal secundaria, proponemos que debe regir también todos los esfuerzos de educación democrática de los demás derechos constitucionales. En particular,

55 Centro de Periodismo Investigativo, *La transparencia en Puerto Rico: Informe sobre el (in)cumplimiento del Gobierno en la implementación de la Ley 141 de 2019*, CPI <https://periodismoinvestigativo.com/informe-de-cumplimiento-con-la-ley-141/> (última visita 14 de abril de 2023).

56 Aclaramos que la presentación de este informe ocurrió con posterioridad al Congreso: *Acceso a la justicia en procesos administrativos 2022* para el cual se sometió el presente escrito. En atención a ello, la versión original del trabajo fue actualizada posteriormente para incluir los datos y estadísticas más recientes en esta materia.

57 Véase Centro de Periodismo Investigativo v. Departamento de Educación, Civil Núm. SJ2022CV09383 (907) (TPI, San Juan, 9 de noviembre de 2022); Centro de Periodismo Investigativo v. Municipio Autónomo de Añasco, Civil Núm. SJ2022CV09395 (904) (TPI, San Juan, 14 de noviembre de 2022).

58 Véase MARGARET KWOKA, *SAVING THE FREEDOM OF INFORMATION ACT* (2021), para su última publicación que recoge un análisis abarcador sobre la ley federal F.O.I.A.

59 Ayuda Legal Puerto Rico, ¿Qué es el acceso a la justicia?, *AYUDA LEGAL PUERTO RICO*, <https://ayudalegalpr.org/resource/qu-es-el-acceso-a-la-justicia> (última visita 28 de noviembre de 2022).

60 José B. Márquez Reyes & Orlando G. Velázquez Pérez, *Bases y modelos para una educación democrática en Puerto Rico*, 85 REV. JUR. UPR 977, 979 (2016).

61 CONST. PR art. II, § 5.

este principio tiene una imbricación innegable cuando se considera el derecho de acceso. Como hemos mencionado, el *derecho a saber* cómo opera nuestro gobierno es una de las condiciones necesarias para la participación democrática y para que la ciudadanía ejerza presión en la búsqueda de garantizar sus derechos. Así pues, educar sobre el acceso a la información no solo cumple con este principio constitucional sobre la educación, sino que fortalece el acceso a la justicia porque cimienta el conocimiento ciudadano sobre sus protecciones y garantías sociales.

Con este trasfondo teórico, resaltamos que la Ley Núm. 141-2019 *no contempla* elementos afirmativos que obliguen a educar sobre este derecho. Solo se ha podido identificar rasgos de una educación democrática por medio de la figura del Oficial de Información. En su artículo 5, la Ley dispone que estos funcionarios “tendrán la obligación de recibir las solicitudes de información, tramitar las mismas y facilitar el acceso a los documentos en el formato solicitado . . .”.⁶² Por lo menos dos de estos funcionarios deben ser empleados de carrera en la entidad; es decir, para que exista continuidad en el puesto y no estén, en teoría, sujetos a los cambios político-partidistas de cada administración de turno.⁶³ Asimismo, estos tendrán la responsabilidad de “proveer *la ayuda necesaria a cualquier ciudadano* que desee realizar una solicitud de información”.⁶⁴ Bajo dicha descripción inferimos que, dichos funcionarios, en efecto, sirven como enlace entre la ciudadanía y el Estado para educar sobre el derecho de acceso. De hecho, la Exposición de Motivos de la *Ley de transparencia* alude a que busca que “todos los funcionarios públicos comprendan que constituye obligación del gobierno *informar y educar sobre el principio y la práctica de la transparencia gubernamental*”.⁶⁵ Para asegurarse que los Oficiales de Información estén en posición educar sobre la transparencia gubernamental, se exige que estos “deberán ser *adiestrados* sobre el contenido de esta Ley, la reglamentación, los procedimientos aplicables y sus obligaciones jurídicas . . . [y, a] su vez, deberán recibir *adiestramientos* sobre la jurisprudencia establecida por el Tribunal Supremo en materia de acceso a la información pública”.⁶⁶

Si el artículo 5 fuese implementado a cabalidad, podría servir como un *primer paso* para orientar a las personas en Puerto Rico sobre el alcance de este derecho. Lamentablemente, pero no debe sorprender, la implementación de este artículo ha sido *deficiente*. Hasta febrero de 2022, no existía certeza sobre si las entidades o agencias gubernamentales del Poder Ejecutivo de Puerto Rico habían nombrado, o no, a sus Oficiales de Información.⁶⁷ De hecho, de no ser por una solicitud de información cursada en diciembre del 2021 por el

62 Ley de transparencia y procedimiento expedito para el acceso a la información pública, Ley Núm. 141-2019, 3 LPR § 9915 (2019 & Supl. 2022).

63 *Id.*

64 *Id.* (énfasis suplido).

65 Exposición de motivos, Ley de transparencia y procedimiento expedito para el acceso a la información pública, Ley Núm. 141 de 1 de agosto de 2019, 2019 LPR 141 (énfasis suplido).

66 3 LPR § 9915 (énfasis suplido).

67 Véase *id.* §§ 9911-9923 (a lo largo de este escrito, se utilizan de forma intercambiable los conceptos de *entidades* y *agencias* gubernamentales. No obstante, el concepto *entidad gubernamental* resulta más preciso porque la *Ley de transparencia* aplica no solo a las agencias administrativas *clásicas*, sino también a las comisiones, juntas, corporaciones públicas, instrumentalidades que componen el Poder Ejecutivo).

CPI a la Oficina del Gobernador (La Fortaleza),⁶⁸ alrededor del 25% de las entidades del Poder Ejecutivo aún no habrían nombrado a sus Oficiales de Información.⁶⁹ Por otra parte, según el *Informe sobre la Ley de transparencia*, cincuenta y nueve de los setenta y ocho municipios han nombrado a sus Oficiales de Información, y un 90% de estos cincuenta y nueve fueron designados con posterioridad a que el CPI enviara entre junio y julio del 2022 múltiples solicitudes de información.⁷⁰ Por último, para propósitos de la investigación de escrito, se le cursó una solicitud a una muestra de veintidós agencias en el Poder Ejecutivo pidiendo, entre diversas categorías de información, una certificación oficial sobre si sus Oficiales de Información habían recibido los adiestramientos que requiere el artículo 5 de la Ley Núm. 141-2019. De estas agencias, solo trece respondieron que habían o estaban por programar estas capacitaciones.⁷¹ Procedamos a estudiar en mayor detalle estos datos y estadísticas, al igual que los demás hallazgos del *Informe sobre la Ley de Transparencia*.

i. Oficiales de Información: Poder Ejecutivo

El 12 de julio de 2021, la Secretaria de la Gobernación, Noelia García Bardales, emitió la Carta Circular Núm. OSG-2021-015, mediante la cual requería a distintas entidades gubernamentales cumplir con varias disposiciones de la Ley Núm. 141-2019.⁷² La Carta Circular, la cual no estaba, ni está disponible en la página web de La Fortaleza, solicitaba que toda entidad del Poder Ejecutivo identificara, en o antes del 16 de julio de 2021, al menos tres servidores públicos designados y certificados como Oficiales de Información.⁷³ A raíz de esta Carta Circular, el CPI envió distintas solicitudes requiriendo la información de contacto (nombre, puesto, correos electrónicos y teléfonos) de los Oficiales de Información nombrados el presente y todas las comunicaciones (correos electrónicos y cartas, entre otros) recibidas en respuesta a la Carta Circular enviada, entre otras categorías de información.⁷⁴ Debemos señalar que, bajo la cláusula de transición de la *Ley de transparencia*, todo lo solicitado por la Secretaria en esta Carta Circular debió haber ocurrido hace casi más de dos años.⁷⁵ Por ejemplo, el Gobierno tenía la obligación de nombrar sus Oficiales de Información a los seis meses de la aprobación de la Ley, es decir, desde el 1 de febrero de 2020.⁷⁶

68 Véase Carlos F. Ramos Hernández, *El Gobierno tiene problemas con el cumplimiento de las leyes de transparencia y datos abiertos*, CENTRO DE PERIODISMO INVESTIGATIVO (14 de marzo de 2022), <https://periodismoinvestigativo.com/2022/03/gobierno-problemas-incumplimiento-leyes-de-transparencia-y-datos-abiertos/> (para la primera nota publicada por el CPI que evalúa el cumplimiento del gobierno con sus leyes de transparencias).

69 *La transparencia en Puerto Rico*, *supra* nota 55, en la pág. 4.

70 *Id.* en la pág. 15.

71 *Id.* en la pág. 4.

72 Ofic. de la Secretaría de la Gobernación, Carta Circular Núm. OSG-2021-015 (12 de julio de 2021), <https://docs.pr.gov/files/Puertos/Cartas%20Circulares/Ley%20Transparencia%20y%20Ley%20Datos%20Abiertos/Carta%20Circular%20OSG-2021-15.pdf>.

73 *Id.* en la pág. 4.

74 *La transparencia en Puerto Rico*, *supra* nota 55, en la pág. 7.

75 Ley de transparencia y procedimiento expedito para el acceso a la información pública, Ley Núm. 141-2019, 3 LPRÁ § 9923 (2019 & Supl. 2022).

76 *La transparencia en Puerto Rico*, *supra* nota 55, en la pág. 6.

En respuesta a las solicitudes, se recibieron tablas con la información de contacto distinta y, a veces contradictoria, de los Oficiales de Información en más de ciento veinte entidades gubernamentales, así como cientos de correos electrónicos de las agencias respondiendo a la Carta Circular. Al final, se pudo constatar que un 98% de las entidades del Poder Ejecutivo habían nombrado a sus Oficiales de Información y que, como mencionamos, un 25% de ellas surgieron tras la solicitud del CPI.⁷⁷ Entre las agencias que no habían nombrado sus oficiales antes de la solicitud enviada, se encontraban la Procuradora de las Mujeres, el Departamento de Salud, la Compañía de Turismo y la *Puerto Rico Innovation and Technology Services* (mejor conocida por sus siglas en inglés, “PRITS”), esta última que tiene la responsabilidad de hacer cumplir la política pública de datos abiertos del Gobierno.⁷⁸

En el intento por centralizar y uniformar la información recibida, con la ayuda de estudiantes de derecho del Programa Pro Bono de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana, se creó y publicó un directorio que recopila la información de contacto de los Oficiales de Información de forma accesible.⁷⁹ La *Ley de transparencia* requiere que se cree y publique este directorio en la página web de la Oficina del Gobernador, la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP), así como en las páginas de cada entidad.⁸⁰ El *Informe sobre la Ley de transparencia* detalla que para octubre de 2022, solo el 39% de las agencias ha publicado, total o parcialmente, sus nombres e información de contacto de sus Oficiales de Información.⁸¹ A más de tres años de la entrada en vigor de esta ley, la Oficina del Gobernador, ni la OGP aún han publicado el directorio central con esta información.⁸² Por último, conviene señalar que, a pesar de que la Ley Núm. 141-2019 no requiere la creación de formularios para enviar una solicitud de información, para octubre de 2022, unas dieciocho agencias habían creado dichos documentos.⁸³ Estos formularios suelen establecer requisitos adicionales a los que dispone la propia ley,⁸⁴ y por sus contenidos, podrían no sobrevivir un análisis de escrutinio estricto, según ha establecido el Tribunal Supremo en esta materia.⁸⁵

77 *Id.* en la pág. 4.

78 *Id.* en la pág. 9.

79 Carlos Ramos Hernández & Angélica Serrano-Román, *Directorio de Oficiales de Información de agencias gubernamentales*, CENTRO DE PERIODISMO INVESTIGATIVO, (<https://periodismoinvestigativo.com/directorio-de-oficiales-de-informacion-de-agencias-gubernamentales/>) (última visita 14 de abril de 2023).

80 3 LPRÁ § 9915.

81 *La transparencia en Puerto Rico*, *supra* nota 55, en la pág. 4.

82 Durante el proceso de edición de este escrito, la OGP publicó, por fin, un directorio centralizado pero en un formato de difícil lectura. Véase *Directorio de Oficiales de Información del Gobierno de Puerto Rico*, OFICINA DE GERENCIA Y PRESUPUESTO (octubre de 2022), (https://ogp.pr.gov/Documents/Directorio%20Oficiales%20de%20Informaci%C3%B3n%20GPR%2010-22.pdf?mc_cid=b9bd2d3a4d&mc_eid=7a034be225).

83 *Id.* en la pág. 12.

84 *Id.* en la pág. 12. (el *Informe sobre la Ley de transparencia* explica como, por ejemplo, el Instituto de Cultura Puertorriqueña exige que un solicitante provea una identificación oficial válida actualizada e indique el propósito de la petición de documentos, entre otros documentos).

85 Durante el proceso de edición de este artículo, la Comisión Ciudadana para la Auditoría Integral del Crédito Público presentó una demanda, representada por el Proyecto de Acceso y el autor de este escrito, impugnando el requisito de completar un formulario como parte de los trámites para solicitar información ante la Autoridad del Distrito del Centro de Convenciones de Puerto Rico. En una sentencia emitida por voz del juez superior, Hon.

ii. Capacitación y adiestramientos educativos: Poder Ejecutivo

La designación de los Oficiales de Información en prácticamente todas las entidades del Poder Ejecutivo constituyó un avance importante, a pesar de que aún no hayan dado publicidad de sus puestos. Ahora bien, poco importan las designaciones, si estos funcionarios *no saben* que han sido nombrados, *no conocen* sus responsabilidades bajo la Ley, *ni han estudiado* las decisiones judiciales sobre esta materia. Según comentamos, al menos dos de estos funcionarios deben ser empleados de carrera en las entidades, para que sus nombramientos perduren y estén al margen de los vaivenes político-partidistas.⁸⁶ Un elemento esencial para lograr este acometido requiere que los Oficiales conozcan el alcance de este derecho y puedan, por ejemplo, invocar cualquier excepción a la divulgación de información sin necesidad de la *autorización* de sus supervisores o jefes de agencias que, lamentablemente, sí responden a los intereses de los gobernantes de turno. Para indagar sobre el cumplimiento de esta obligación, se escogió una muestra de veintidós agencias del Poder Ejecutivo, y se les envió una solicitud requiriendo una certificación oficial sobre si sus Oficiales habían recibido los adiestramientos requeridos.⁸⁷

De estas, solo trece, entre ellas el Departamento de Salud, el Departamento de Corrección y Rehabilitación y el Departamento de la Familia, respondieron que afirmativamente habían provisto o estaban en proceso de proveer dichas capacitaciones.⁸⁸ De estas trece agencias, diez ofrecieron sus adiestramientos *con posterioridad* a la fecha en que se les envió la solicitud de información.⁸⁹ Otras agencias, incluyendo el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico y el Departamento de Desarrollo Económico y Comercio, “explicaron que no habían ofrecido los adiestramientos porque la ley no establece con certeza a cuál entidad y de qué forma correspondía coordinarlos”.⁹⁰ Asimismo, “la Oficina del Procurador del Paciente indicó que, por iniciativa propia, había preguntado a la Oficina del Gobernador si se pensaba ofrecer un adiestramiento central, y nunca obtuvieron respuesta”.⁹¹ De hecho, la propia Oficina del Gobernador tampoco ha “ofrecido un adiestramiento a sus propios Oficiales de Información porque estiman que *la ley no es clara* en cuanto este asunto”,⁹² sino que, “[p]or el contrario, optaron por incluir a uno de los Asesores Legales del Gobernador como parte de los Oficiales para que instruya y adiestre a los demás funcionarios “de manera informal y continua”.⁹³

Anthony Cuevas Ramos, el Tribunal de Primera Instancia decidió que “no procede el condicionar la entrega de [] información al cumplimiento estricto con un formulario . . . [porque] es contrario al texto claro de la ley y a la intención legislativa al aprobar la Ley Núm. 141”. Comisión Ciudadana para la Auditoría Integral del Crédito Público, Inc. v. Mariela Vallines, Civil Núm. SJ2023CV01362 (904) (TPI, San Juan 1 de marzo de 2023) (Entrada Núm. 13 en la pág. 8).

⁸⁶ *Id.* en la pág. 5.

⁸⁷ *Id.* en la pág. 8. (según el Informe sobre la transparencia, “[e]ntre las 22 agencias escogidas están aquellas con *mayor presupuesto* asignado anualmente y varios departamentos que existen en virtud de la Constitución de Puerto Rico”).

⁸⁸ *Id.* en la pág. 13.

⁸⁹ *Id.*

⁹⁰ *Id.*

⁹¹ *Id.*

⁹² *Id.*

⁹³ *Id.*

De las agencias que sí ofrecieron adiestramientos, la mayoría utilizaron recursos y/o asesores legales internos de la agencia.⁹⁴ De otro lado, “[c]uatro agencias, el PRITS, el Departamento de Hacienda, la Autoridad de Carreteras y Transportación y el Departamento de la Familia . . . recurrieron a la *contratación de bufetes y abogados externos* para ofrecerlos . . .”.⁹⁵ Aunque no se les solicitó, la AEE, el Departamento de Hacienda y el Departamento de la Familia, proveyeron copia de los materiales utilizados en los adiestramientos.⁹⁶ A la fecha de la preparación del *Informe sobre la Ley de transparencia*, solo tres agencias, el Departamento de Seguridad Pública (en adelante “DSP”), el Departamento de la Vivienda y el Departamento de Educación, “no habían respondido ni indicado si ofrecieron o estaban en proceso de ofrecer estos adiestramientos”.⁹⁷ El CPI demandó a estas tres agencias por negarse a proveer dicha información pública.⁹⁸ En respuesta a esta acción judicial, tanto el Departamento de la Vivienda, como Departamento de Educación, respondieron que sí habían adiestrado a sus Oficiales de Información. Por su parte, el DSP, luego de que el Tribunal emitiera una orden de mostrar causa so pena de desacato civil, respondió que estaban en proceso de coordinar un entrenamiento sobre el alcance de la Ley con la Academia de la Policía de Puerto Rico.⁹⁹

La falta de coordinación y uniformidad en proveer estas capacitaciones deja mucho que desear del compromiso del Gobierno de Puerto Rico con la transparencia y la rendición de cuentas. Esfuerzos dirigidos a cumplir con esta obligación no deberían ser difíciles de organizar, ni requerir gastos adicionales de la agencia. El Gobierno de Puerto Rico, a través de los adiestramientos que se ofrecen todos los años por medio la Oficina de Ética Gubernamental,¹⁰⁰ tiene experiencia con estas capacitaciones y debería hacer esfuerzos reales para coordinarlos. Parte del problema en cuanto a este aspecto de educación, se encuentra en el diseño de la Ley Núm. 141-2019, porque carece de un entidad o mecanismo de fiscalización sobre el cumplimiento de sus diversas obligaciones legales.

iii. Oficiales de Información: gobernanza municipal

Distinto a la situación en las entidades gubernamentales del Poder Ejecutivo, fuera del mandato en ley, *no existe* una Carta Circular, *ni ha habido supervisión* por parte del Gobierno Central con el cumplimiento del artículo 5, con relación a los setenta y ocho municipios de Puerto Rico. Desde que la ley entró en vigor y, hasta junio del 2022, al menos veinte municipios han sido demandados bajo la Ley Núm. 141-2019; la gran mayoría de estos, en los últimos cuatro meses.¹⁰¹ Similar al ejercicio que se hizo con el Poder Ejecutivo,

94 *Id.*

95 *Id.* en la pág. 14.

96 *Id.*

97 *Id.*

98 Centro de Periodismo Investigativo v. Departamento de Educación y otros, Civil Núm. SJ2022CV09383 (903) (TPI, San Juan, 2 de diciembre 2022).

99 DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD PÚBLICA, DSP-08-2022-167 (2022).

100 Véase Ley orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, Ley Núm. 1-2012, 3 LPRA §§ 1854-1860(b) (2019 & Supl. 2022).

101 Véase *Búsqueda de casos*, PODER JUDICIAL DE PUERTO RICO, <https://unired.ramajudicial.pr/sumac/Case-Search.aspx> (última visita 1 de marzo de 2023) (estas estadísticas fueron recopiladas por el autor y el Proyecto de

y nuevamente, la ayuda de estudiantes del Programa Pro Bono de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana, el *Informe sobre la Ley de transparencia* explica que se enviaron solicitudes a *todos los municipios* pidiendo la información de contacto de sus Oficiales y cualquier carta oficial que certificara dicha designación.¹⁰² Previo, y durante el trámite de enviar las solicitudes, se realizaron múltiples llamadas telefónicas para indagar sobre el cumplimiento de la Ley. La gran mayoría de los municipios desconocía que la *Ley de transparencia* existía y/o les aplicaba.¹⁰³ Durante estas conversaciones telefónicas, quienes las atendían, redirigían las llamadas a las oficinas de recursos humanos, o a la secretaría municipal para responder a las interrogantes planteadas. Con bastante frecuencia, confundían la figura del Oficial de Información con los Oficiales de Informática y Tecnología. El nivel de desconocimiento y la falta de implementación de esta ley no deja de sorprender, sobre todo cuando estas designaciones, al igual que en el resto del Poder Ejecutivo, debieron haberse realizado *en febrero de 2020*. En varias instancias, empleados municipales identificaban la pandemia del Covid-19 como la explicación por la cual su alcalde o alcaldesa aún no había cumplido con la *Ley Núm. 141-2019*.¹⁰⁴

Según el *Informe sobre la Ley de transparencia*, para octubre de 2022, cincuenta y nueve municipios certificaron haber designado y nombrado a sus Oficiales de Información.¹⁰⁵ Además, se pudo constatar que el 90% de los cincuenta y nueve municipios que habían respondido a esta fecha, designaron a sus oficiales *con posterioridad y en respuesta* a la solicitud cursada por el CPI, entre los cuales se encuentran los municipios de Aguadilla, Bayamón, Caguas, Carolina, Guaynabo, Humacao y Mayagüez, entre otros.¹⁰⁶ En otras palabras, el CPI forzó, que el 68% de los municipios designaran a estos funcionarios.¹⁰⁷ De hecho, “[s]olo seis municipios habían designado a sus Oficiales de Información *previo* a que el CPI solicitara esta información: Isabela, Ponce, Gurabo, Comerío, Ceiba y San Juan”.¹⁰⁸ “El 83% de los municipios que tiene alcaldes o alcaldesas afiliados al Partido Popular Democrático (PPD), han designado a sus Oficiales de Información. Mientras que el 68% de los municipios que tiene alcaldes o alcaldesas afiliados al Partido Nuevo Progresista (PNP) han designado a sus oficiales de información”.¹⁰⁹

Los municipios de Culebra y Maricao certificaron estar en incumplimiento con la *Ley de transparencia*.¹¹⁰ Otros diecisiete municipios, entre ellos los municipios de Camuy, Toa

Acceso a la Información de la Clínica de Asistencia Legal de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico, vía la plataforma de Búsqueda de casos del Poder Judicial. Conviene señalar que el Poder Judicial no genera estadísticas uniformes y disponibles al público sobre los tipos de casos que se presentan en los tribunales de Puerto Rico. De hecho, el Proyecto de Acceso remitió una solicitud de información a la Oficina de Administración de los Tribunales (OAT) para que le proveyera información sobre demandas presentadas de acceso a la información. Sin embargo, dicha entidad se negó a proveer lo solicitado y remitió al Proyecto de Acceso a realizar búsqueda en SUMAC, antes mencionada).

102 *La transparencia en Puerto Rico*, *supra* nota 55, en la pág. 3.

103 *Id.* en la pág. 15.

104 *Id.*

105 *Id.* en la pág. 17

106 *Id.* en la pág. 15.

107 *Id.* en la pág. 16.

108 *Id.* en la pág. 15.

109 *Id.* en las págs. 16-17.

110 *Id.* en la pág. 17.

Baja, Lajas y Yabucoa, no respondieron ni indicaron si habían designado o no a sus Oficiales de Información.¹¹¹ En atención a ello, y junto a la presentación del Informe, el CPI demandó a estos diecisiete municipios por negarse a proveer dicha información pública.¹¹² A dos meses de haberse presentado la acción judicial, todos los municipios demandados comparecieron ante el tribunal, e informaron que nombraron a sus Oficiales de Información en respuesta a la solicitud del CPI. Varios municipios accedieron a nombrar a sus Oficiales de Información luego de que el Tribunal emitiera una orden de mostrar causa, so pena de desacato civil. De hecho, el último en cumplir, el Municipio de Guayanilla, lo hizo luego de que el Juez Superior, Hon. Anthony Cuevas Ramos, proveyera un término final de cinco días al alcalde de dicho gobierno municipal para entregar lo solicitado bajo amenaza “de arresto e ingreso a cárcel por desacato civil”.¹¹³

Aunque varios municipios fueron demandados, se ve como un paso en la dirección correcta que los municipios hayan sido receptivos y hayan tenido apertura para nombrar a los Oficiales de Información municipales. Los municipios recientemente han estado bajo mayor escrutinio público luego de un sinnúmero de escándalos de corrupción,¹¹⁴ y parecería que cumplir con este aspecto de la *Ley de transparencia* proveyó una oportunidad para que estos alcaldes y alcaldesas demuestren que sus gobiernos municipales tienen un compromiso, aunque *mínimo*, con la buena gobernanza y rendición de cuentas. La Ley no exige la creación de un directorio que incluya a los Oficiales designados en los municipios, sin embargo, como parte de su trabajo de fiscalización el CPI publicó un directorio centralizado y accesible en su página web.¹¹⁵

A diferencia de los Oficiales de Información en el Poder Ejecutivo, no hay certificaciones oficiales ni datos confiables de que estos funcionarios, en su mayoría recién nombrados, hayan recibido adiestramientos y capacitaciones sobre sus responsabilidades, y el alcance de la Ley Núm. 141-2019. Solo se ha podido constatar que el municipio de Cidra adiestró a estos funcionarios. Queda trabajo por realizar en cuanto a esto, y el *Informe sobre la Ley de transparencia* recomienda que los distintos organismos que agrupan a los municipios, como la Federación de Alcaldes, la Asociación de Alcaldes y la Liga de Ciudades de Puerto Rico,¹¹⁶ jueguen un rol crucial en fiscalizar el cumplimiento con estas y otras disposiciones de la ley.

111 *Id.*

112 Centro de Periodismo Investigativo v. Municipio Autónomo de Añasco, Civil Núm. SJ2022CV09395 (904) (TPI, San Juan, radicado 25 de octubre de 2022) (Entrada Núm. 67 *Moción Informativa*).

113 *Id.* en la pág 2 (citando a Entrada SUMAC Núm. 64).

114 *¿Quiénes son los alcaldes arrestados por el FBI hasta ahora?*, EL VOCERO (5 de mayo de 2022), https://www.elvocero.com/ley-y-orden/federal/quienes-son-los-alcaldes-arrestados-por-el-fbi-hasta-ahora/article_66c110ea-ccb8-11ec-a68e-8beae7902cd3.html,

115 *Directorio de Oficiales de Información municipales*, CENTRO DE PERIODISMO INVESTIGATIVO, <https://periodismoinvestigativo.com/directorio-de-oficiales-de-informacion-municipales/> (última visita 14 de abril de 2023).

116 *Visión*, LIGA DE CIUDADES DE PUERTO RICO, <https://www.ligadeciudadespr.com/copy-of-visi%C3%B3n-misi%C3%B3n-valores-y-obj> (última visita 14 de abril de 2023) (además de la Asociación y Federación de Alcaldes que agrupa a los alcaldes según su afiliación político partidistas, a principios del 2018, tras el paso del Huracán María en Puerto Rico, se creó la Liga de Ciudades la cual busca “[u]nir a los gobiernos locales en un esfuerzo no partidista para mejorar la calidad de vida del pueblo puertorriqueño”).

B. *Remedios legales: Informes estadísticos mensuales y el Recurso Especial de Acceso a la Información*

Además del componente educativo, los procesos para vindicar el derecho de acceso y los remedios legales disponibles ante la denegatoria de una solicitud incide sobre otro aspecto fundamental del acceso a la justicia. En su acepción más clásica, el acceso a la justicia requiere garantizar la igualdad de condiciones para que las personas puedan acudir a un foro, judicial o administrativo, para solicitar las protecciones que les cobijan.¹¹⁷ En Puerto Rico, históricamente, el remedio legal para hacer cumplir este derecho ha sido el auto extraordinario del *mandamus*, el cual busca ordenar que un funcionario público cumpla con un deber ministerial en ley.¹¹⁸ Este recurso solo se puede presentar ante el foro judicial, se atiende en una sala especializada única de la región judicial de San Juan y tiene un costo actual de noventa dólares.¹¹⁹ A diferencia de otras determinaciones realizadas por una agencia administrativa, sujeta a los parámetros de la *Ley de procedimiento administrativo uniforme del Gobierno de Puerto Rico* (en adelante, “LPAU”),¹²⁰ no existe un remedio legal para que una persona solicitante pueda impugnar, por la vía administrativa, la determinación de una entidad gubernamental de no entregar información pública. Por ende, como hemos aludido, en Puerto Rico solo se puede acudir a los tribunales ante una violación al derecho de acceso.

Con el propósito de flexibilizar y hacer más accesibles estos procesos, la Ley Núm. 141-2019 estableció un vehículo y remedio judicial novel, denominado el *Recurso Especial de Acceso a Información Pública* (en adelante, “Recurso Especial”), el cual es libre de costo y puede incoarse por derecho propio o sin necesidad de representación legal.¹²¹ Este remedio judicial no elimina el recurso de *mandamus*, sino que crea un mecanismo adicional.¹²² Como otros aspectos del cumplimiento de esta *Ley de transparencia*, analizar estadísticas sobre la efectividad del Recurso Especial no ha sido tarea fácil. El Proyecto de Acceso ha recopilado datos con relación a las demandas de acceso a la información presentadas desde el 2019 hasta junio de 2022. Solo mencionaremos algunas cifras importantes para propósitos de este trabajo. El 84% de las acciones legales presentadas desde que entró en vigor la Ley hasta junio de 2022 han sido vía el Recurso Especial y de estas solo 32% han sido presentadas por solicitantes en representación por derecho propio o *pro se*.¹²³ Esto demuestra

¹¹⁷ Rivera Ramos, *El acceso a la justicia*, *supra* nota 18, en las págs. 801-02.

¹¹⁸ Cód. ENJ. CIV. PR art. 649, 32 LPRR § 3421 (2017). Véase R.P. CIV. 54, 32 LPRR Ap. V (2021); AMPR v. Srio. Educación, 178 DPR 253 (2010).

¹¹⁹ Véase *Aranceles*, PODER JUDICIAL <https://poderjudicial.pr/index.php/educacion-a-la-comunidad/informacion-sobres-temas-legales/sistema-de-gobierno-y-tribunales/aranceles/> (última visita 14 de abril de 2023).

¹²⁰ Ley de procedimiento administrativo uniforme del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 38-2017, 3 LPRR §§ 9601-9713 (2019 & Supl. 2022).

¹²¹ *Id.* § 9919 (2019 & Supl. 2022).

¹²² *Id.* § 9922 (2019 & Supl. 2022) (“La enumeración de derechos que antecede no se entenderá de forma restrictiva, ni supone la exclusión de otros derechos y procedimientos pertenecientes a las personas solicitantes de información pública y no mencionados específicamente como lo es el recurso de *mandamus* tradicional”).

¹²³ Ley orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, Ley Núm. 1 de 3 de enero de 2012, 3 LPRR §§ 1854; 1856c (2019); *Búsqueda de caso*, PODER JUDICIAL DE PUERTO RICO, <https://unired.ramajudicial.pr/su-mac/CaseSearch.aspx> (última visita 1 de marzo de 2023).

cómo el Recurso Especial se ha convertido en el mecanismo procesal predilecto, pero la gran mayoría de los solicitantes acuden al foro judicial con representación legal. De estas estadísticas surgen otras interrogantes, por ejemplo, ¿cuántas solicitudes de información fueron enviadas por entidades gubernamentales? ¿Cuántas fueron denegadas? ¿Cuántas de estas llegaron a los tribunales? Como veremos, no hay respuestas certeras ni confiables a todas a estas preguntas, pero para propósitos de este escrito se enviaron decenas de solicitudes de información para intentar atenderlas.

i. Informes estadísticos mensuales de las agencias gubernamentales

Al margen de las responsabilidades de los Oficiales de Información que inciden sobre aspectos educativos, la Ley Núm. 141-2019 exige que estos “deberán rendir informes mensuales sobre el número de solicitudes recibidas, sobre el tipo de información que se solicitaba y sobre el estatus de la solicitud”.¹²⁴ Sin embargo, en estos informes “no [podrán] revelar la información personal del solicitante”.¹²⁵ Por último, la *Ley de transparencia* manda que “[l]os informes deberán hacerse públicos en la página web de cada entidad gubernamental”.¹²⁶ Un análisis textual de la ley sugiere que, en teoría, estos informes mensuales pueden contener ese mínimo de estadísticas que ayudarían mejorar los servicios que las agencias ofrecen a solicitantes ya que se conocería qué información se recopila y cuál la entidad está dispuesta a entregar sin tener que recurrir a los tribunales.

Lamentablemente, y aunque nuevamente no deba sorprender, tras revisar las páginas web de todas las entidades gubernamentales del Poder Ejecutivo, el *Informe sobre la Ley de transparencia* revela alrededor de un 26% habían producido estos informes, pero solo un 18% de ellos están disponibles en sus páginas web.¹²⁷ Entre ellas se encuentran la Oficina de Ética Gubernamental, la Administración de Terrenos, el Departamento de Justicia, el Poder Judicial, la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras (en adelante “OCIF”) y Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico (en adelante “AAFAF”), entre otros.¹²⁸ En atención a ello, y similar a las certificaciones sobre los adiestramientos de capacitación, se enviaron solicitudes a una muestra de veintidós agencias para analizar los informes preparados y actualizados desde que entró en vigor la Ley hasta el presente.¹²⁹

Según el *Informe sobre la Ley de transparencia*, muy pocas de las agencias en cumplimiento con esta disposición de la Ley detallan en sus informes estadísticos mensuales si las solicitudes recibidas fueron concedidas o denegadas.¹³⁰ La inconsistencia y la falta de uniformidad en la recopilación de estos datos, no permite realizar un análisis confiable sobre cuántas de las solicitudes denegadas llegaron a los tribunales. Este ejercicio se

¹²⁴ Ley de transparencia y procedimiento expedito para el acceso a la información pública, Ley Núm. 141-2019, 3 LPR § 9915 (2019 & Supl. 2022).

¹²⁵ *Id.*

¹²⁶ *Id.*

¹²⁷ *La transparencia en Puerto Rico*, *supra* nota 55, en la pág. 14.

¹²⁸ *Id.* Véase además, Solicitudes al amparo de la Ley Núm. 141-2019, PODER JUDICIAL <https://poderjudicial.pr/servicios-a-la-comunidad/solicitudes-al-amparo-de-la-ley-num-141-2019/>.

¹²⁹ *La transparencia en Puerto Rico*, *supra* nota 55, en la pág. 14.

¹³⁰ *Id.* en la pág. 15.

pudo llevar a cabo con el Departamento de Justicia, cuyos informes proveen los datos más específicos.¹³¹ El Departamento de Justicia ha recibido setenta y siete solicitudes de información desde que entró en vigor la Ley Núm. 141-2019 y de estas se denegaron, total o parcialmente, treinta y cinco; es decir, más del 50%. Sin embargo, el Departamento de Justicia o su Secretario, según una consulta en SUMAC, solo ha sido demandado por acceso a la información pública en al menos diez ocasiones desde el 2019 hasta junio de 2022.¹³² Esto implicaría que más del 70% de las denegatorias de acceso a la información del Departamento de Justicia no fueron impugnadas en los tribunales. Esta cifra resulta preocupante porque nos lleva a inferir que a quienes se le negó acceso a información, no utilizaron o desconocían de los remedios legales concebidos bajo Ley Núm. 141-2019 para vindicar este derecho constitucional.

A esta conclusión preliminar debemos añadir un matiz adicional y es que la ley prohíbe que se revele información personal del solicitante. Por ende, no podemos establecer con claridad el perfil de la persona solicitante: ¿Qué información solicitó y cuáles fueron los fundamentos invocados por el Departamento de Justicia para denegar la solicitud? ¿Cuántos solicitantes eran miembros de la prensa? ¿De grupos comunitarios y/o activistas? ¿Ciudadanos que tenían intereses personales o comerciales en la información solicitada?

Desde un análisis de derecho comparado, resaltamos que la gran mayoría de estas preguntas, por ejemplo, las podríamos responder si investigamos los informes o *logs* de las agencias federales obligadas por la F.O.I.A.¹³³ Bajo esta ley y sus regulaciones administrativas se recopilan y divulgan rutinariamente estos datos, lo cual ha permitido que académicos, como la profesora Kwoka, puedan dibujar un cuadro del perfil de los solicitantes.¹³⁴ La Profesora ha identificado, con precisión matemática, que la mayoría de estos solicitantes tienen intereses de índole personal privados (cerca de un 67% para el 2016) o intereses comerciales en la información solicitada (cerca de un 8% para el 2016).¹³⁵ Ha catalogado como *F.O.I.A., Inc.* a la industria alrededor de la F.O.I.A. en donde competidores comerciales buscan ventajas en diversos mercados, como la industria de comida o fármacos, y piden información para estos fines, por ejemplo, a la *Federal Drug and Food Administration* (“F.D.A.”, por sus siglas en inglés).¹³⁶ Por otra parte, a nivel personal privado hay una cantidad considerable de solicitudes dirigidas hacia el Departamento de *Homeland Security* (“D.H.S.”, por sus siglas en inglés) por parte de solicitantes que interesan información

¹³¹ *Id.* Para acceder los informes estadísticos del Departamento de Justicia, véase *Ley de transparencia y procedimiento expedito para el acceso a la información pública*, DEPARTAMENTO DE JUSTICIA, <http://www.justicia.pr.gov/secretarias-y-oficinas/ley-de-transparencia-y-procedimiento-expedito-para-el-acceso-a-la-informacion-publica/> (última visita 15 de abril de 2023).

¹³² *La transparencia en Puerto Rico*, *supra* nota 55, en la pág. 15. Véase además la Ley orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, Ley Núm. 1 de 3 de enero de 2012, 3 LPRA §§ 1854; 1856c (2019) y el portal oficial para búsqueda de casos (cabe destacar que su acceso es limitado), *Búsqueda de casos*, PODER JUDICIAL DE PUERTO RICO, <https://unired.ramajudicial.pr/sumac/CaseSearch.aspx> (última visita 15 de abril de 2022).

¹³³ *FOIA the FOIAS*, NATIONAL FREEDOM OF INFORMATION COALITION, <https://www.nfoic.org/foia-foias/> (última visita 15 de abril de 2022).

¹³⁴ MARGARET KWOKA, *SAVING THE FREEDOM OF INFORMATION ACT* 3 (2021).

¹³⁵ *Id.* en la págs. 59-66, 74, 78.

¹³⁶ *Id.* en la págs. 116-118.

pública sobre su estado y/o situación migratoria para utilizarla en procesos legales en curso.¹³⁷ Más aún, la Profesora ha podido concluir que cada vez son menos los miembros de la prensa y activistas (cerca de un 3% para el 2016) quienes están solicitando información y que la cantidad desmedida de solicitudes con fines comerciales y personales privados tiene el efecto de retrasar la entrega de las solicitudes de estos grupos cívicos.¹³⁸

En Puerto Rico, estos datos y estadísticas no están ni pueden estar disponibles bajo el esquema vigente de la Ley Núm. 141-2019. Hay una necesidad urgente de que se genere esta información, no solo para propósitos académicos, sino más importante aún, para que se pueda fiscalizar el cumplimiento de la ley y proponer cambios de política pública basada en evaluaciones científicas.

ii. Recurso Especial de Acceso a Información Pública

Ahora evaluaremos en detalle los remedios legales que concibe la Ley Núm. 141-291 para que una persona ejerza su derecho de acceso. La *Ley de transparencia* dispone en su artículo 9 que:

Cualquier persona a la cual una entidad gubernamental le haya notificado su determinación de no entregar la información solicitada o que no haya hecho entrega de la información dentro del término establecido o su prórroga, tendrá derecho a presentar, por derecho propio o a través de su representación legal, ante la sala del Tribunal de Primera Instancia de la Región Judicial donde reside, un Recurso Especial de acceso a la Información Pública.¹³⁹

Asimismo, dispone que “[l]a radicación del recurso no conllevará la cancelación de sellos ni aranceles” y enfatiza que “no se le requerirá a ningún ciudadano la contratación de un abogado para poder radicar el recurso y no se le podrá impedir tramitar su caso por derecho propio”.¹⁴⁰ Añade además que el Poder Judicial de Puerto Rico deberá preparar un formulario del Recurso Especial que esté disponible para uso de la ciudadanía.¹⁴¹ La notificación y/o emplazamiento del recurso le corresponde al propio tribunal “sin costo alguno”.¹⁴²

Nuevamente, un análisis textual del Recurso Especial y todas sus garantías procesales representa, en teoría, un adelanto en términos de acceso a la justicia para que cualquier persona pueda auto representarse y exigir que el gobierno provea la información solicitada. El elemento más positivo que contiene el artículo 9 es que se concibe la creación de un remedio legal con requisitos mínimos, al margen de los detalles que requiere una demanda judicial tradicional, y que al solicitante no se le tenga que cobrar por presentarlo. Estima-

¹³⁷ *Id.* en la págs. 80-84.

¹³⁸ *Id.* en la págs. 66-70.

¹³⁹ Ley de transparencia y procedimiento expedito para el acceso a la información pública, Ley Núm. 141-2019, 3 LPRR § 9919 (2019 & Supl. 2022).

¹⁴⁰ *Id.*

¹⁴¹ *Id.*

¹⁴² *Id.*

mos que esto último ha sido un factor que ha influido en que la mayoría de las acciones legales del derecho de acceso presentadas desde que entró en vigor la Ley sean bajo el Recurso Especial y se haya comenzado a abandonar el uso del *mandamus*. No obstante, en la práctica y desde la experiencia, se han podido identificar varias limitaciones que hacen de este remedio legal uno insuficiente.

La experiencia vivida por el activista y periodista ciudadano Jovito González Carambot es el mejor ejemplo de las limitaciones del Recurso Especial. En la actualidad, solo los abogados y abogadas tienen acceso a SUMAC para presentar electrónicamente una acción judicial. No existe, digamos, un “SUMAC ciudadano” para personas que litigan por derecho propio. Tampoco aparenta que el Poder Judicial tenga planes en el futuro inmediato de actualizar este sistema para que sirva a esta población.¹⁴³ Las personas que quieran utilizar el Recurso Especial, sin representación legal, tienen que acudir físicamente a la secretaría judicial y presentar su escrito. Hasta enero de 2022, la Ley requería que toda solicitud se presentara en la Región Judicial de San Juan, pero una enmienda reciente alteró esta disposición para que un solicitante pueda acudir a la región judicial en la que reside.¹⁴⁴ Esta enmienda mejora la ley vigente y permite un mayor acceso a la justicia al facilitar estos procesos a la ciudadanía. Por ejemplo, Jovito hubiese podido haber presentado su recurso en la región judicial de Fajardo, en vez de San Juan.

Independiente de este aspecto sobre el acceso físico a los tribunales, existen otras limitaciones. Por ejemplo, el formulario creado por el Poder Judicial no ha tenido la publicidad que amerita: no está en la mayoría de las páginas web de las entidades gubernamentales y requiere de una búsqueda particular en el depositario de formularios judiciales que ofrece la propia Judicatura.¹⁴⁵ Este formulario, de por sí, no contiene todos los elementos que debe tener un escrito judicial efectivo. Carece completamente de citas legales o referencias a la jurisprudencia que ha reiterado el rango constitucional de este derecho. En un intento por remediar esto, el CPI publicó en su página web un recurso especial modelo y descargable para que cualquier persona pueda utilizarlo al momento de acudir por derecho propio al tribunal.¹⁴⁶

Asimismo, un elemento esencial para que un juez o jueza pueda tan si quiera atender este Recurso Especial conlleva que la persona solicitante incluya como anejo a su escrito,

¹⁴³ En el voluminoso informe que presentó recientemente el Poder Judicial sobre los avances tecnológicos que contempla en el futuro nada se contempla con relación a proveer accesibilidad a SUMAC para litigantes que se auto representan. Véase Poder Judicial de Puerto Rico, *Tecnología para la justicia 2022: Informe especial a la comunidad del Poder Judicial de Puerto Rico*, PODER JUDICIAL (2022), <https://poderjudicial.pr/documentos/informes/Informe-Especial-Tecnologia-Justicia-2022.pdf>.

¹⁴⁴ En septiembre de 2021, el gobernador Pedro Pierluisi convirtió en ley el Proyecto del Senado 314 que enmendó la Ley Núm. 141-2019. La medida, de autoría de la senadora Joanne Rodríguez Veve, contó con el apoyo de todos los partidos políticos en ambos cuerpos legislativos, aunque varios senadores del Partido Nuevo Progresista le votaron en contra. Véase *Consejos de Titulares ahora podrán adquirir pólizas “full value”*, MICROJURIS (3 de enero de 2022) <https://aldia.microjuris.com/2022/01/03/consejos-de-titulares-ahora-podran-adquirir-polizas-full-value/>, para una reseña de la enmienda y otras leyes firmados por el gobernador Pedro Pierluisi a finales del 2021.

¹⁴⁵ *Formulario OAT 1877*, PODER JUDICIAL, <https://poderjudicial.pr/documentos/formularios/OAT-1877-Recurso-Especial-Revision-Acceso-Informacion-Publica.pdf> (última visita 15 de abril de 2023).

¹⁴⁶ *Cómo solicitar documentos públicos*, CENTRO DE PERIODISMO INVESTIGATIVO, <https://periodismoinvestigativo.com/como-solicitar-documentos-publicos/> (última visita 15 de abril de 2023).

la comunicación mediante la cual se hizo la solicitud de información.¹⁴⁷ El formulario no especifica esto, lo cual dilata los procedimientos en los tribunales. Una vez se comienza el litigio, la persona solicitante puede recibir por correo electrónico las determinaciones que haga el juez o jueza, pero para ello debe incluir un segundo formulario solicitando esa autorización.¹⁴⁸ Nuevamente, estos detalles no están explicados en la ley ni en las páginas web de las entidades gubernamentales. Aunque se pueden recibir determinaciones por correo electrónico, cada moción y/o escrito informativo o en oposición al gobierno, tiene que presentarse en persona nuevamente en la secretaría o vía correo postal, y si se utiliza este último, habría que calcular los costos de sellos postales dependiendo del municipio desde el cual se envíe. Retomando la experiencia de nuestro periodista ciudadano, Jovito tuvo que pagar sellos postales adicionales para asegurar siempre que sus escritos llegaran a tiempo ante el juez o jueza.

En términos generales, debe existir mayor accesibilidad, por vías electrónicas, para todo el proceso de la tramitación de este Recurso Especial. Según un estudio reciente realizado por la organización Ayuda Legal Puerto Rico, cuatro de cada diez personas busca y adquiere información legal por medio del internet, siendo la fuente de información más utilizada.¹⁴⁹ El estudio comenta, además, que la cifra no debe sorprender dado que ocho de cada diez personas que tiene un teléfono móvil, posee un teléfono inteligente, y con este, acceso al internet.¹⁵⁰ La opción de presentar y tramitar el recurso en persona siempre debe estar disponible, pero con los avances tecnológicos y la accesibilidad de estos a la ciudadanía, resulta un contrasentido que la *Ley de transparencia* requiera todos estos pasos burocráticos en persona.

Por último, al margen del texto de la ley, el juez o la jueza a cargo —a pesar de cualquier empatía o sensibilidad personal que pueda mostrar hacia un litigante *pro se*— tiene el deber de aplicar las Reglas de Procedimiento Civil que claramente expresan que “[e]l Tribunal no está obligado a ilustrar a la persona que se representa por derecho propio acerca de las leyes o reglas ni a nombrarle abogados o abogadas para que le asesoren durante el proceso . . .”.¹⁵¹ El Poder Judicial sí cuenta con Centros *Pro Se* en todas las regiones judiciales, pero estas oficinas solo pueden brindar información general de los procesos y no asesoramiento legal propiamente, dado que los funcionarios que laboran en ellos no son abogados y abogadas.¹⁵² De hecho, los folletos informativos disponibles en línea sobre las materias de derecho a los cuales una persona puede acceder por medio de estos centros, no incluye el derecho de acceso.¹⁵³

¹⁴⁷ 3 LPRÁ § 9919 (2019 & Supl. 2022).

¹⁴⁸ *Formulario OAT 1844*, PODER JUDICIAL, <https://poderjudicial.pr/documentos/formularios/OAT-1844.pdf> (última visita 15 de abril de 2023).

¹⁴⁹ *Estudio sobre apoderamiento legal en Puerto Rico*, AYUDA LEGAL PUERTO RICO (27 de octubre de 2021), <https://www.ayudalegalpuertorico.org/apoderamiento-legal/>.

¹⁵⁰ *Id.*

¹⁵¹ R.P. CIV. 9.4, 32 LPRÁ Ap. V (2021).

¹⁵² Omar Andino Figueroa, *El litigio pro se en Puerto Rico: hacia la búsqueda de una solución*, 86 REV. JUR. UPR 868, 894 (2017).

¹⁵³ *Programa de Acceso para Litigantes por Derecho Propio*, PODER JUDICIAL, <https://poderjudicial.pr/index.php/iniciativas-y-proyectos/centros-pro-se/> (última visita 15 de abril de 2023).

Según surge de esta discusión, la *Ley de transparencia* ideó un mecanismo que tiene el potencial de servir adecuadamente a la ciudadanía y cerrar la brecha del acceso a la justicia en torno al derecho de acceso. Sin embargo, las fallas estructurales antes aludidas, así como los problemas en la generación de datos y estadísticas confiables que asistan en la creación de una política pública vigorosa, levantan interrogantes sobre si los tribunales deben ser el foro para que se atiendan estos reclamos. A partir de dicha crítica, comentaremos ahora el P. de la C. 1303 que busca enmendar la Ley Núm. 141-2019 y nos adentraremos en un ejercicio, mayormente textual, de derecho comparado para considerar los esquemas legales de otras jurisdicciones.¹⁵⁴

III. Propuestas legislativas desde un análisis de derecho comparado: El P. de la C. 1303 y la experiencia de Estados Unidos (federal y estatal) y México (internacional)

A. Trayectoria legislativa del P. de la C.1303 (2022)

A más de un año de la entrada en vigor de la Ley Núm. 141-2019, miembros de la Comisión de Gobierno de la Cámara de Representantes emitieron la Resolución de la Cámara 1999 con el propósito de investigar cómo estaba siendo implementada.¹⁵⁵ En una primera fase de este esfuerzo legislativo se convocó a una vista pública, luego se llevaron a cabo dos sesiones de trabajo denominadas *Diálogo sobre transparencia gubernamental* y se celebró una sesión de *markup* ciudadano donde se presentó el borrador de una medida que buscaba enmendar la *Ley de transparencia*.¹⁵⁶ Diversas organizaciones cívicas, gremios periodísticos y funcionarios de gobierno, quienes habían estado participando activamente de las sesiones de trabajo, enviaron a la Comisión de Gobierno recomendaciones al borrador de cara a la presentación oficial de un proyecto de ley. Así, el 5 de abril de 2022 se radicó el P. de la C. 1303 (en adelante “P. de la C. 1303 radicado”) que introdujo enmiendas sustanciales a la actual *Ley de transparencia* y busca derogar gran parte de la *Ley de datos abiertos*.¹⁵⁷ Una vez radicada la medida, se celebró otra ronda de vistas públicas en las cuales el autor de este artículo participó, junto a la Directora Ejecutiva y el Coordinador del Programa de Transparencia, en representación del Centro de Periodismo Investigativo.¹⁵⁸ Para el cierre de la sesión legislativa en junio de 2022, se había aprobado en la Comisión de Gobierno una versión enmendada (o un *entirillado electrónico*) del proyecto de ley.¹⁵⁹ A la fecha de la preparación de este escrito, la medida aún no ha sido aprobada por el cuerpo legislativo.

¹⁵⁴ P. de la C. 1303 de 5 de abril de 2022, 3ra Ses. Ord., 19na Asam. Leg.

¹⁵⁵ R. de la C. 199 de 21 de enero de 2021, 1ra. Ses. Ord., 19na. Asam.

¹⁵⁶ Sofía Rico, *Cámara de Representantes celebra diálogo de transparencia gubernamental*, NOTICEL (1 de septiembre de 2021), <https://www.noticel.com/legislatura/ahora/20210901/camara-de-representantes-celebra-dialogo-de-transparencia-gubernamental/>

¹⁵⁷ P. de la C. 1303 de 5 de abril de 2022, 3ra Ses. Ord., 19na Asam. Leg.

¹⁵⁸ *Discuten en vista pública nueva legislación para facilitar el acceso a información pública*, MICROJURIS (2 de mayo de 2022), <https://aldia.microjuris.com/2022/05/02/discuten-en-vista-publica-nueva-legislacion-para-facilitar-el-acceso-a-informacion-publica/>.

¹⁵⁹ P. de la C. 1303 de 5 de abril de 2022, 3ra Ses. Ord., 19na Asam. Leg. (entirillado electrónico).

Como indicamos, en esta sección analizaremos las enmiendas propuestas que inciden en los componentes de educativos y en los remedios legales disponibles ante una denegatoria de información pública. En paralelo a esta discusión, nos adentraremos en una reflexión de derecho comparado en la que estudiaremos los regímenes estatutarios de acceso a la información en Estados Unidos a nivel federal, en el estado de Connecticut y en México.

B. Consideraciones sobre el análisis de derecho comparado

La selección de estas tres jurisdicciones merece una breve explicación. Primero, más allá de nuestra relación política y colonial con los Estados Unidos, la *Freedom of Information Act* marcó un hito en el desarrollo del acceso a la información a nivel mundial, ya que fue la primera ley nacional en la época moderna en instrumentar el acceso a la información, donde antes solo Suecia, desde 1766 contaba con legislación de esta naturaleza.¹⁶⁰ Aunque en Estados Unidos, a nivel federal, no existe un derecho constitucional de acceso a la información,¹⁶¹ la F.O.I.A. y su jurisprudencia interpretativa han sido fuente persuasiva e ilustrativa en la jurisdicción puertorriqueña, mas no vinculante.¹⁶² Varios componentes del andamiaje legal de la F.O.I.A. han permitido fiscalizar aspectos fundamentales de su implementación y podría servir como ejemplo para el estado de derecho puertorriqueño. De otra parte, dentro de la federación estadounidense, siete otras jurisdicciones —incluyendo los estados de Montana, California y la Florida— sí reconocen un derecho de acceso bajo sus respectivas constituciones estatales.¹⁶³

El estado de Connecticut, a pesar de no contar con un derecho de acceso de rango constitucional, tiene una de las leyes estatales de transparencia más robustas y democráticas de la nación estadounidense, la *Connecticut Freedom of Information Act* (en adelante, “Connecticut F.O.I.A.”).¹⁶⁴ Aprobada en 1975, esta ley habilitó la *Freedom of Information Commission* (en adelante, “F.O.I. Commission”), un ente independiente encargado de revisar las denegatorias de solicitudes de información pública en ese estado y de educar a la ciudadanía sobre este derecho estatutario.¹⁶⁵ Por último, analizaremos varios aspectos del estado de derecho en México, un país que cuenta con un derecho constitucional

¹⁶⁰ De hecho, se comenta que la ley sueca fue inspirada en la figura china del Censor Imperial que estaba encargado de fiscalizar al Emperador para exponer al mal gobierno, la corrupción, la burocracia y la ineficiencia. Véase *History of Right of Access to Information*, ACCESSINFO, <https://www.access-info.org/es/2009-07-25/history-of-right-of-access-to-information/> (última visita 15 de abril de 2023).

¹⁶¹ *McBurney v. Young*, 569 U.S. 221, 232 (2013) (“*This Court has repeatedly made clear that there is no constitutional right to obtain all the information provided by FOIA laws.*”).

¹⁶² Véase *Bhatia Gautier v. Rosselló Nevares*, 199 DPR 59, 90 (2017); *López Vives v. Policía de Puerto Rico*, 118 DPR 219, 229, (1987) (nota al calce 7).

¹⁶³ Véase Chad G. Marzen, *A Constitutional Right to Public Information*, 29 B.U. PUB. INT. L.J. 223 (2020), para una discusión a fondo sobre las jurisdicciones en Estados Unidos que reconocen un derecho constitucional estatal de acceso a la información.

¹⁶⁴ *Connecticut Freedom of Information Act*, Conn. Gen. Stat. Ann. § 1-200-259 (2021).

¹⁶⁵ *Id.* § 1-205.

de acceso,¹⁶⁶ y que su *Ley general de transparencia y acceso a la información pública* (en adelante, “*Ley general de transparencia de México*”),¹⁶⁷ mantiene desde 2016 la segunda puntuación más alta en el Índice Global de Derecho a la Información (o *R.T.I. Rating*, por su nombre en inglés) que otorga el *Centre for Law and Democracy*.¹⁶⁸ El *R.T.I. Rating*, reconocido por la Unesco y el Banco Mundial, es la única metodología de autoridad que evalúa a nivel internacional la solidez de los marcos legales del derecho de acceso.¹⁶⁹ En particular, la *Ley general de transparencia de México* establece una serie de componentes de capacitación a la ciudadanía, canalizados por vía la creación de institutos nacionales y regionales, sobre transparencia y rendición de cuentas.

Como último comentario sobre el análisis de derecho comparado, reconocemos que la *foización* o transculturación jurídica del derecho puertorriqueño debe evitarse al menos que se busque incorporar aquellas decisiones o esquemas legales de otras jurisdicciones que *fortalezcan* y no que debiliten nuestro derecho constitucional.¹⁷⁰ En el aspecto federal de Estados Unidos, e igual México, es innegable que muchos elementos de sus regímenes responden a la inmensidad de las operaciones de sus gobiernos que tienen estructura en extremo burocráticas. El estado de Connecticut en este sentido podría equiparse más a Puerto Rico; de hecho, este gobierno estatal sirve a una población similar en términos de número de habitantes.¹⁷¹ Por todo lo cual, somos conscientes del cómo y por qué deberían equiparar estas realidades operacional y jurídica a la puertorriqueña. Varios de los componentes más importantes de estas leyes de transparencia, y que este autor entiende deben ser la propuesta a considerar en Puerto Rico, son sus *organismos independientes y funcionarios* dedicados *exclusivamente* a implementar y fiscalizar su política pública sobre transparencia. La situación fiscal del Puerto Rico actual, y el control que ejerce la Junta de Control Fiscal sobre el presupuesto del País,¹⁷² limitan en el corto plazo la probabilidad de crear estos organismos y/o reclutar funcionarios dedicadas solo a estas labores.

Tomando en cuenta estas observaciones, el análisis legislativo y de derecho comparado que procede reconoce estas limitaciones, pero aspira a que se hagan esfuerzos dirigidos a fortalecer tanto el acceso a la justicia, como el acceso a la información en Puerto Rico

166 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM, Diario Oficial de la Federación [DOF] 05-02-1917, últimas reformas DOF 18-11-2022, art. 6(A)(VIII).

167 Ley general de transparencia y acceso a la información pública, Diario Oficial de la Federación [DOF] 04-05-2015, últimas reformas DOF 20-05-2021 (Mex.).

168 *Global RTI Rating*, CENTRE FOR LAW AND DEMOCRACY <https://www.law-democracy.org/live/rti-rating/global/> (última visita 25 de febrero de 2023).

169 El *RTI*, ¿lo conoces?, ESPACIOS ABIERTOS, (5 de julio de 2020), <https://espaciosabiertos.org/el-rti-lo-conoces/>.

170 Véase Carlos F. Ramos Hernández, *La factura más ancha y el constitucionalismo puertorriqueño de la Juez Asociada Anabelle Rodríguez Rodríguez*, 90 REV. JUR. UPR 293, 302-303 (2021). Para un comentario sobre la “foización”, véase Ramos Hernández, *supra* nota 9, en la págs. 1020-22.

171 Véase UNITED STATES CENSUS BUREAU, <https://www.census.gov/quickfacts/CT> & <https://www.census.gov/quickfacts/PR> (última visita 15 de abril de 2023) (de acuerdo con los datos del censo de 2020, Connecticut tiene una población de 3.6 millones de habitantes mientras que Puerto Rico tiene una población de 3.2 millones).

172 Para una análisis del desarrollo de la Ley PROMESA y los poderes que tiene la Junta de Control Fiscal sobre asuntos económicos y financieros de Puerto Rico, véase Deepak Lamba-Nieves, et al., *PROMESA: ¿Un experimento colonial fallido?*, CENTRO PARA LA NUEVA ECONOMÍA (junio 2021), <https://grupocne.org/wp-content/uploads/2021/06/2021.06.29-PROMESA-Un-experimento-colonial-fallido.pdf>.

inspirados en las mejores prácticas a nivel regional e internacional. Las propuestas deben dirigirse hacia el establecimiento de organismos independientes que, adaptados a las realidades jurídicas y socioculturales de Puerto Rico, facilitan a la ciudadanía el proceso para solicitar y obtener información pública por medio de una educación cívica amplia y remedios legales accesibles.

C. Propuestas a favor de una educación cívica más amplia, accesible y sistematizada

Durante el proceso deliberativo, previo a la presentación del P. de la C. 1303, se discutió a fondo la necesidad de que la Ley Núm. 141-2019 contara con disposiciones específicas en torno al deber de educar a la ciudadanía y delinear las funciones de los Oficiales de Información como enlaces con el público al cual sirven. En atención a ello, el proyecto de ley propone una disposición nueva titulada *Obligación de informar y educar sobre la Política Pública de Acceso a la Información* en la que se delega al Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (en adelante, “Instituto”) y a la Oficina de Ética Gubernamental (en adelante, “OEG”) distintas responsabilidades de educación externas e internas.¹⁷³ En específico para con la ciudadanía (una responsabilidad externa), el Instituto debe establecer y mantener “un programa de educación virtual para informar y educar al público sobre el derecho de acceso . . .”.¹⁷⁴ Este, a su vez, debe incluir “educación sobre los aspectos técnicos para la utilización de los instrumentos electrónicos o cibernéticos que facilitan el acceso a la información pública”.¹⁷⁵ Todos los recursos que se creen, deben estar “disponible[s] de manera virtual y asincrónica en el portal del Instituto”.¹⁷⁶ De otra parte, en colaboración con la OEG y con los Oficiales de Información (una responsabilidad interna), el Instituto debe establecer y mantener “un programa de educación continua para [estos] y para los servidores públicos de las entidades gubernamentales sobre las disposiciones de esta Ley y la Política Pública de Acceso a Información”.¹⁷⁷ Estos cursos deberán tomarse cada dos años y solo serán obligatorios para los empleados del Poder Ejecutivo.¹⁷⁸ Los Poderes Judiciales y Legislativos deben establecer “por reglamento un programa de educación continua” sobre la *Ley de transparencia*.¹⁷⁹ Por último, el proyecto de ley establece nuevas facultades que inciden sobre las responsabilidades de los Oficiales de Información y cómo deben orientar a personas solicitantes. De aprobarse esta medida, estos funcionarios expresamente deberán:

[Brindar] asistencia a los solicitantes que la necesiten por cualquier razón . . . [lo cual] incluye, pero no se limita a, ayudar a los solicitantes a describir con claridad la información que buscan, cuando sea necesario, y contactar a los solicitantes cuando la información que buscan no esté clara en la solicitud y ayudarlos a clarificar cualquier duda que surja de dicha solicitud.¹⁸⁰

¹⁷³ P. de la C. 1303 de 5 de abril de 2022, 3ra Ses. Ord., 19ma Asam. Leg., en las págs. 32-33.

¹⁷⁴ *Id.* en la pág. 32.

¹⁷⁵ *Id.*

¹⁷⁶ *Id.* en las págs. 32-33.

¹⁷⁷ *Id.* en la pág. 33

¹⁷⁸ *Id.*

¹⁷⁹ *Id.*

¹⁸⁰ *Id.* en la pág. 29.

Considero que estas enmiendas representan un avance significativo y acertado a favor del acceso a la justicia y la obligación de educar a la ciudadanía sobre el derecho de acceso. Reconocemos que pueden existir ciertas reservas generales sobre si el Instituto es la entidad idónea para asumir e implementar estas responsabilidades. Conviene recordar que el propio Instituto, según el *Informe sobre la Ley de transparencia*, no había ofrecido los talleres educativos que actualmente requiere la Ley porque esta no establecía con certeza a cuál entidad correspondía coordinarlos. A pesar de esta observación, durante el proceso de vistas públicas tanto el Centro de Periodismo Investigativo como el propio Instituto apoyaron que se le delegara este rol en específico.¹⁸¹ En términos generales, de aprobarse estas enmiendas, alguien como nuestro periodista ciudadano Jovito tendría la oportunidad de aprender aún más de los derechos que le cobijan e interactuar con Oficiales de Información con mayor sensibilidad y empatía a sus reclamos.

En el análisis de derecho comparado, las enmiendas propuestas en el P. de la C 1303 se asemejan, en cierto sentido a las estructuras de varias de las jurisdicciones seleccionadas. A nivel federal en Estados Unidos, la F.O.I.A. dispone que corresponde a cada agencia y sus *Chief F.O.I.A. Officer* entrenar a los *F.O.I.A. Officers* para que estos comprendan a cabalidad el alcance de la ley.¹⁸² La F.O.I.A. además cuenta con la figura de los *F.O.I.A. Public Liaisons* quienes tienen la responsabilidad principal de explicar a las personas solicitantes cómo funcionan estos proceso, ayudar a reducir cualquier demora y promover la resolución de disputas fuera del sistema adversativo.¹⁸³ Estas personas sirven, efectivamente, como enlaces que pueden ayudar a cualquier solicitante. Tras la aprobación en el 2017 de la *Openness Promotes Effectiveness in Our National Government Act*, ahora existe una entidad encargada de fiscalizar el cumplimiento de la política pública de acceso a la información en el gobierno federal estadounidense: la *Office of Government Information Services* (“O.G.I.S.”, por sus siglas en inglés), la cual está adscrita a la *National Archives and Records Administration*.¹⁸⁴ La O.G.I.S. tiene la obligación de ofrecer servicios de mediación entre ciudadanos y agencias sobre disputas de denegatorias de solicitudes y debe revisar y recomendar, de forma rutinaria, estrategias que hagan más efectivas las regulaciones federales que inciden sobre la F.O.I.A.¹⁸⁵ En lo pertinente al componente educativo, esta entidad sirve como una especie de *ombudsman* que ofrece talleres de capacitación sobre la F.O.I.A. al público.

La profesora Kwoka, quien ha sido ardua crítica de la O.G.I.S. en sus trabajos, reconoce que esta dependencia ha tenido éxito en este aspecto y que los informes anuales de la entidad demuestran los esfuerzos recurrentes que hacen por proveer talleres virtuales a personas interesadas en la F.O.I.A.¹⁸⁶ Asimismo, una búsqueda en la página web de la O.G.I.S. ejempli-

¹⁸¹ Informe positivo sobre P. de la C. 1303, Com. de Gob., Cámara de Representantes de Puerto Rico, 5 de abril de 2022, 3ra Ses. Ord., 19na Asam. Leg., en las págs. 9, 37, 38-39.

¹⁸² OPEN Government Act of 2007, Pub. L. No. 110-175, § 10(j), 121 Stat. 2524, 2529 (2007).

¹⁸³ *Id.* § 10(h).

¹⁸⁴ *Id.* § 10(a).

¹⁸⁵ *About OGIS*, NATIONAL ARCHIVES, <https://www.archives.gov/ogis/about-ogis> (última visita 15 de abril de 2023).

¹⁸⁶ Michael Karanicolas & Margaret B. Kwoka, *Overseeing Oversight*, 54 CONN L. REV. 655, 678 (2022).

fica cómo cuentan con una cantidad considerable de manuales, guías accesibles y secciones de preguntas frecuentes para que una persona comprenda los procesos de la F.O.I.A.¹⁸⁷

Entendemos que tanto la O.G.I.S. y los *F.O.I.A. Public Liaisons* son elementos de la F.O.I.A. que pueden servir de referente para reformas en Puerto Rico. De hecho, parte de las nuevas responsabilidades educativas propuestas en el P. de la C. 1303 reflejan dicho aspecto de la estructura federal. Ahora bien, la falta de centralización de un organismo independiente que se encargue de los componentes educativos de la F.O.I.A. ha sido criticado como una falla inherente de este régimen. Mantenemos las banderas rojas levantadas sobre la *foiazación* del derecho puertorriqueño, porque no se puede perder de perspectiva que tanto la O.G.I.S. como los *F.O.I.A. Public Liaisons* son de creación reciente y han buscado principalmente agilizar el tiempo de procesamiento de solicitudes de información pública, las cuales dependiendo de la agencia federal podría tardar meses sino años en atenderse.

De otra parte, Connecticut y México tienen organismos gubernamentales independientes encargados de ejecutar los componentes educativos de sus esquemas legales. En Connecticut, la *F.O.I. Commission* tiene la responsabilidad en ley, similar a la F.O.I.A., de proveer anualmente sesiones de capacitación a todos los funcionarios públicos de sus agencias estatales.¹⁸⁸ La ley guarda silencio sobre la educación para con la ciudadanía. Sin embargo, la *F.O.I. Commission* ha asumido un rol indispensable de educar al público como parte de su quehacer como el organismo que fiscaliza su derecho estatuario de acceso. Tras revisar la página web de la *F.O.I. Commission* encontramos que tienen un *Public Education Officer*, el señor Tom Hennick,¹⁸⁹ encargado de coordinar e impartir talleres al público en general. Según su portal, hasta diciembre de 2022 han impartido noventa y dos talleres de educación (tanto de manera presencial como virtual) por medio de *town halls*.¹⁹⁰ Proveen enlaces a todas sus presentaciones y videos, algunas dirigidas audiencias en específicas como estudiantes de escuela superior o ajustados a los retos de la pandemia del Covid-19.¹⁹¹ En términos generales, su página web es accesible, fácil de manejar y está al día con todos sus informes y estadísticas.

Similar a Connecticut, la *Ley general de transparencia de México* dedica un capítulo entero, los artículos 53-55, a establecer una política pública amplia sobre la promoción de la transparencia y el derecho de acceso.¹⁹² En esta se establecen que los organismos garantes, entidades gubernamentales sujetas a esta ley, deben “capacitar y actualizar, de forma permanente, a todos sus Servidores Públicos en materia del derecho de acceso a informa-

¹⁸⁷ Véase *FOIA Ombuds Observer*, NATIONAL ARCHIVES, <https://www.archives.gov/ogis/resources/foia-ombuds-observer> (última visita 15 de abril de 2023).

¹⁸⁸ CONN. GEN. STAT. ANN. §§ 1-205(e) (West 2019).

¹⁸⁹ Bryan Zapata, *CTLN Opinion+*: Tom Hennick, CTLATINONews.COM (26 de noviembre de 2022) <https://ctlatinonews.com/ctltn-opinion-tom-hennick/>.

¹⁹⁰ 2022 *Speaking Engagements*, CONNECTICUT FREEDOM OF INFORMATION COMMISSION, <https://portal.ct.gov/FOI/Speaking-Engagements/2022-Speaking-Engagements> (última visita 15 de abril de 2023).

¹⁹¹ CONNECTICUT FREEDOM OF INFORMATION COMMISSION, <https://portal.ct.gov/FOI> (última visita 15 de abril de 2023).

¹⁹² Ley general de transparencia y acceso a la información pública, Diario Oficial de la Federación [DOF] 04-05-2015, arts. 53-55 últimas reformas DOF 20-05-2021 (Mex.).

ción. . .¹⁹³ En específico, tiene que “promover, en colaboración con instituciones educativas y culturales del sector público o privado, actividades, mesas de trabajo, exposiciones y concursos relativos a la transparencia y acceso a la información”.¹⁹⁴ Esto incluye, entre múltiples esfuerzos, que se organicen planes y programas de estudio a todos los niveles educativos, desde preescolar hasta superior, para la formación de estudiantes y maestros en estos temas.¹⁹⁵ Asimismo, la *Ley general de transparencia de México* dispone que se deben promover “en coordinación con autoridades federales, estatales y municipales, la participación ciudadana y de organizaciones sociales en talleres, seminarios y actividades . . .” sobre transparencia y acceso a la información.¹⁹⁶

En gran medida, la responsabilidad de ejecutar estos aspectos de la ley mexicana han recaído en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante, “INAI”),¹⁹⁷ los demás institutos en las distintas entidades o estados de la federación, como sería el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (en adelante, “INFO”),¹⁹⁸ pero sobre todo en el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (en adelante, “Sistema Nacional”).¹⁹⁹ Desde el Sistema Nacional se busca fomentar y crear una “política pública integral, ordenada y articulada, con una visión nacional, con objeto de garantizar el efectivo ejercicio y respeto de los derechos de acceso a la información . . . promoviendo y fomentando una educación y cultura cívica de estos . . . derechos en todo el territorio nacional”.²⁰⁰

Abarcar los detalles de estos organismos podría ser materia para una disertación en sí misma, pero estimo importante mencionar algunos programas y plataformas del Sistema Nacional. Por ejemplo, desde la RED Nacional por una Cultura de la Transparencia se ofrecen talleres de capacitación por todo el estado México y utilizan una metodología que busca homogeneizar criterios, lineamientos y formatos, así como unificar prioridades respecto a contenidos y universos comunes para la capacitación dirigida a diversos organismos.²⁰¹ De otra parte, se ha elaborado un Centro Virtual de Formación que sirve como “el punto de encuentro de personas de diferentes edades, intereses y nivel de escolaridad que buscan, a partir de sus necesidades, obtener los aprendizajes que requieren para la gestión y el ejercicio de[l] . . . derecho de toda persona al acceso a la información pública”.²⁰²

193 *Id.* art. 53.

194 *Id.*

195 *Id.* art. 54.

196 *Id.*

197 *¿Qué es el INAI?*, INAI, https://home.inai.org.mx/?page_id=1626 (última visita 15 de abril de 2023).

198 *¿Qué es el INFO?*, INFO, <https://www.infocdmx.org.mx/index.php/nuestro-instituto/%C2%BFqu%C3%A9-es-el-infodf.html> (última 15 de abril de 2023).

199 *¿Qué es el Sistema Nacional de Transparencia?*, SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, https://snt.org.mx/?page_id=431 (última visita 15 de abril de 2023).

200 *Id.*

201 *Antecedentes Red Nacional por una cultura de la transparencia*, SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, https://snt.org.mx/?page_id=1065 (última visita 15 de abril de 2023).

202 *CEVINAI*, SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES https://snt.org.mx/?page_id=1072 (última visita 15 de abril de 2023).

El repositorio de información disponible sobre las gestiones y el cumplimiento de estos programas y plataformas son *impresionantes* si se compara, con sus distintas salvedades, con los demás esquemas legales analizados. Para proveer cifras, que son difíciles de equiparar, en uno de los informes anuales que prepara el Sistema Nacional se alude a que en el 2020 se ofrecieron 163 talleres a los distintos niveles de organismos garantes que son, a su vez, entidades federativas adscritas a la red del Sistema Nacional.²⁰³ Este informe entra en detalle sobre cada taller ofrecido y el impacto que tuvo en quienes los recibieron.

Por último, debemos señalar que para asegurarse que estos programas se ejecuten de forma adecuada diversas instituciones cívicas y, otras gubernamentales, se han dado a la tarea de estudiar de forma empírica el cumplimiento efectivo de la *Ley general de transparencia de México*.²⁰⁴ Solo haré referencia al informe Transparencia Diagnóstico Institucional del 2016 para propósitos del tema del componente educativo. En este informe se comenta que en el 2015, en paralelo a que se implementaran varias reformas importantes de esta ley, el 41% de los servidores públicos obligados habían recibido capacitación sobre las diversas leyes de transparencia.²⁰⁵ Se reseña que mientras que 89.7% de los servidores recibieron capacitación en materia de acceso a la información, únicamente 7.3% fue capacitado en otros temas de datos abiertos y publicación proactiva.²⁰⁶ La variedad de actores que fiscalizan las leyes que inciden en la transparencia gubernamental son dignas de admirar y adoptar para cualquier propuesta futura en Puerto Rico.

Como reflexión final sobre el componente educativo, resaltamos que si bien Puerto Rico tiene un derecho de acceso que ha ido fortaleciéndose a través de las décadas y que el P. de la C. 1303 hace un esfuerzo loable en mejorar la *Ley de transparencia* vigente, la realidad innegable es que queda camino por recorrer para lograr expandir, desde la institucionalidad del gobierno, sus capacidades educativas para con sus funcionarios públicos y la ciudadanía.

D. Propuestas para remedios legales más democráticos y efectivos: Organismos administrativos e independientes

En Puerto Rico, como se ha discutido, solo se puede revisar una denegatoria de información pública por la vía judicial. La versión original del P. de la C. 1303 establecía la creación de un *Recurso de Acceso a la Información Pública* ante el Instituto. La medida proponía que el Instituto tuviera jurisdicción concurrente con el Tribunal de Primera Instancia; es decir, que cualquier solicitante podía optar por revisar una determinación por la

²⁰³ SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, INFORME DE ACTIVIDADES 2020-2021, https://snt.org.mx/wp-content/uploads/2.-INFORME-CO-GEF-2020-2021_.pdf.

²⁰⁴ Véase Jéssica Tapia et al., *¿A quién le sirve la transparencia en México?* NEXOS (22 de abril de 2021), <https://redaccion.nexos.com.mx/a-quien-le-sirve-la-transparencia-en-mexico/>.

²⁰⁵ TRANSPARENCIA DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL 2016, 93 (2017), http://diagnostico-transparencia.cide.edu/wp-content/uploads/2017/04/Informe_INAI_20170928.pdf. Aclaramos que durante el proceso editorial de este escrito la fuente antes citada ya no está disponible en línea. Sin embargo, la página web del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Protección de Datos Personales (INAI) de México incluye una serie de estudios relacionados. Véase *Estudios*, INAI, https://home.inai.org.mx/?page_id=3314&mat=a (última visita 11 de mayo de 2023).

vía judicial o la administrativa ante el Instituto.²⁰⁷ Bajo esta propuesta este organismo, que en su ley orgánica se concibe como “una entidad autónoma administrativa y fiscalmente de la Rama Ejecutiva”,²⁰⁸ iba a tener —en teoría— la misma autoridad legal que un tribunal, emitiendo resoluciones vinculantes. Esta propuesta, sin embargo, se abandonó por completo en la versión del entirillado electrónico aprobada por la Comisión de Gobierno. En esta nueva versión, solo se mantienen los remedios legales por la vía judicial, ya sea el Recurso Especial o el *mandamus*. Las enmiendas propuestas para mejorar el Recurso Especial flexibilizan, de forma acertada, el proceso de manera que expande el procedimiento para personas que acuden a los tribunales por derecho propio. De convertirse en ley esta medida, ahora un solicitante, que se auto representa, tiene la opción de llevar a cabo todo el trámite judicial, entiéndase la radicación del recurso y todas las mociones posteriores, físicamente o por correo electrónico.²⁰⁹

Ahora bien, conviene poner en contexto algunas explicaciones sobre por qué se pudo haber eliminado el Recurso Especial por la vía administrativa y cómo compara Puerto Rico con otras jurisdicciones. Durante el proceso legislativo y de vistas públicas tanto el Poder Judicial, como el Centro de Periodismo Investigativo mostraron serias reservas con este mecanismo.²¹⁰ De su parte, el Poder Judicial expuso en su Memorial Explicativo que no habían directrices específicas sobre cómo procedería el Instituto a evaluar el Recurso Especial administrativo o si le aplicaría a ese procedimiento LPAU o las Reglas de Procedimiento Civil.²¹¹ Asimismo, señaló que tampoco se proveía para la celebración de vistas o si existiría un mecanismo de reconsideración ante dicho foro o si las decisiones del Instituto iban a ser revisables ante los tribunales.²¹² Por su parte, el CPI indicó que el Instituto no tenía la pericia ni debe tener la potestad de decidir si la determinación de no divulgar información por parte de una agencia gubernamental está o no correcta.²¹³ Incluso, el CPI sugirió que la revisión administrativa podría traer confusión a la ciudadanía ante la opción de tener dos foros y tres remedios legales para hacer valer su derecho de acceso.²¹⁴

En la alternativa, el CPI expresó que anteriormente había apoyado la creación de un organismo administrativos e independiente que se dedicara *exclusivamente* al tema de transparencia y acceso a la información.²¹⁵ Explicó en su Memorial Explicativo como en el 2016 impulsaba el P. de la C. 2944 que “contemplaba un binomio de una Junta Administrativa Revisora y un Defensor de Información Públic[a] como esos organismos guber-

²⁰⁶ *Id.*

²⁰⁷ P. de la C. 1303 de 5 de abril de 2022, 3ra Ses. Ord., 19na Asam. Leg., en las págs. 35-38.

²⁰⁸ Ley del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, Ley Núm. 209-2003, 3 LPRA § 972 (2019).

²⁰⁹ Entirillado electrónico del P. de la C. 1303 de 5 de abril de 2022, 3ra Ses. Ord., 19na. Asam. Leg., en las págs. 39-43.

²¹⁰ Informe positivo sobre el P. de la C. 1303, Com. de Gob., Cámara de Representantes de Puerto Rico, 25 de junio de 2022, 3ra Ses. Ord., 19na. Asam. Leg.

²¹¹ *Id.* en las págs. 22-23.

²¹² *Id.* en la pág. 23.

²¹³ Carla Minet, *Ponencia del Centro de Periodismo Investigativo*, P. de la C. de 5 de abril de 2022, Com. de Gob., Cámara de Representantes, 3ra Ses. Ord., 19na. Asam. Leg., 2 de mayo de 2022, en la pág. 15.

²¹⁴ *Id.*

²¹⁵ *Id.*

namentales encargados sólo de [temas de transparencia]”²¹⁶ En dicho proyecto, la figura del Defensor de la Información Pública, una especie de *ombudsman*, podía representar a ciudadanos cuando una solicitud de información pública le fuera denegada y, a su vez, iba a ser la persona encargada para establecer acuerdos de colaboración con entes fiscalizadores, entidades educativas y la sociedad civil.²¹⁷ La Junta Administrativa Revisora, por su parte, tenía un carácter autónomo e iba estar compuesta por miembros que tuviesen un apoyo multisectorial, incluyendo las comunidades y la sociedad civil; y no así solo de la Rama Ejecutiva.²¹⁸ Esta Junta estuvo ideada para convertirse en el foro único en el cual una persona podía solicitar una revisión de la denegatoria de una solicitud y toda apelación de sus determinaciones se tramitarían ante el Tribunal de Apelaciones.²¹⁹

Como surge de la discusión que procede, estas propuestas del CPI tuvieron como referente los esquemas legales de acceso a la información de múltiples jurisdicciones y países que delegan la revisión de una denegatoria a entes independientes. Veamos.

A nivel federal en Estados Unidos, las denegatorias de F.O.I.A. pueden apelarse administrativamente ante la agencia que deniega la solicitud inicial para luego acudir al tribunal.²²⁰ La F.O.I.A. permite también que se acuda directamente al tribunal, eludiendo la apelación interna administrativa, dado que el foro judicial tiene la obligación de revisar la determinación *de novo*.²²¹ No obstante, en la práctica, expertos recomiendan siempre que se apele primero administrativamente para aumentar las posibilidades de éxito.²²² Como indica la profesora Kwoka, se ha demostrado empíricamente que los tribunales federales suelen otorgar bastante deferencia a las decisiones de las agencias y hacen caso omiso de su obligación de revisar *de novo*.²²³ En atención a ello, la profesora Kwoka y el profesor Karanicolas explican cómo la lentitud en responder por parte de las agencias federales, equiparado con los altos costos de litigios en la esfera federal, han convertido los remedios de la F.O.I.A. en uno anacrónico y que no compara con las mejores prácticas a nivel internacional y en distintas jurisdicciones estadounidenses.²²⁴ En este sentido, la F.O.I.A. *no es ni debe ser referente* en este aspecto para futuras propuestas legislativas en Puerto Rico. Juristas estadounidenses han comenzado a buscar soluciones a estos problemas porque, a la larga, tienen el efecto negativo de impedir que la ciudadanía y las organizaciones cívicas fiscalizadoras opten por revisar las determinaciones de no divulgación por parte de agencias federales.²²⁵

²¹⁶ *Id.*

²¹⁷ Carlos F. Ramos Hernández, *Acceso a la Información, Transparencia y Participación Política*, 85 REV. JUR. UPR 1015, 1060-61 (2016).

²¹⁸ *Id.* en la pág. 1060.

²¹⁹ *Id.* en la pág. 1064.

²²⁰ OPEN Government Act of 2007, 5 U.S.C.A. § 552 (a)(6)(A)(i) (Westlaw through Pub. L. No. 117-262).

²²¹ *Id.* §552 (a)(4)(B).

²²² Jonathan Peters, *‘Always appeal,’ and more pro tips from a dozen FOIA experts*, COLUMBIA JOURNALISM REVIEW (17 de marzo de 2017), https://www.cjr.org/united_states_project/foia-expert-pro-tips-sunshine-week.php.

²²³ Véase Margaret B. Kwoka, *Deferring to Secrecy*, 54 B.C. L. REV. 185 (2013).

²²⁴ Michael Karanicolas & Margaret B. Kwoka, *Overseeing Oversight*, 54 CONN. L. REV. 655, 672-80 (2022).

²²⁵ *Id.* en la pág. 670.

Nuevamente, Connecticut y México, cuentan con remedios legales similares que sirven como modelos para cualquier propuesta futura en el país. Connecticut, por su parte, ha delegado la revisión de denegatorias de información a la *F.O.I. Commission*. En términos generales, en esta jurisdicción la *F.O.I. Commission* está compuesta por cinco miembros designados por el Gobernador de dicho estado y aprobados con consentimiento del Senado, cuya función principal es evaluar las apelaciones que presente un solicitante de cualquier agencia o entidad del estado de Connecticut.²²⁶ Una vez presentada la apelación, se le asigna al caso un *ombudsman* que asiste al apelante durante el proceso y debe intentar resolver la controversia por medio de un acuerdo transaccional.²²⁷ Existe un derecho a la celebración de una vista ante uno de los comisionados y se alienta, aunque no es obligatorio, que la persona tenga representación legal.²²⁸ La *F.O.I. Commission* cuenta con un abogado en su equipo que asiste con preguntas técnicas-legales a las personas que acuden sin representación legal.²²⁹ Luego de la vista, el comisionado que atendió la vista debe rendir un informe y este será luego evaluado por el pleno de la *F.O.I. Commission* que emite una determinación final.²³⁰ Esta determinación es vinculante y la *F.O.I. Commission* tiene la potestad en ley de sancionar a las agencias del estado de Connecticut que incumplan.²³¹ Si un solicitante está inconforme con la determinación puede acudir al tribunal superior de Connecticut.²³²

En México, por su parte, el INAI es el organismo encargado de atender las denegatorias de solicitudes y está compuesta por siete miembros nombrados por 2/3 de los votos del senado, aunque el Presidente tiene la potestad de objetar algunos de sus nombramientos.²³³ Ahora bien, el organismo le rinde cuentas al Senado y este es el poder político que aprueba su presupuesto anual.²³⁴ Ante el INAI, una persona puede presentar un recurso de revisión para impugnar la determinación de una entidad gubernamental del ámbito federal obligada por la *Ley general de transparencia* y que denegó, total o parcialmente, una solicitud.²³⁵ El Pleno del INAI puede confirmar, revocar o modificar una resolución de una entidad obligada.²³⁶ El recurso de revisión además puede presentarse de tres formas: por medios electrónicos a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, en forma escrita o mediante un escrito libre.²³⁷ El INAI luego “tiene un plazo máximo de 40 días a

226 CONN. GEN. STAT. ANN. § 1-205(a) (2019).

227 *Citizen's Guide*, CONNECTICUT FREEDOM OF INFORMATION COMMISSION, <https://portal.ct.gov/FOI/Quick-Links/Citizens-Guide> (última visita 15 de abril de 2023).

228 *Id.*

229 *Id.*

230 *Id.*

231 CONN. GEN. STAT. ANN. § 1-205(d)(2019).

232 *Citizen's Guide*, *supra* nota 227, en la pág. 5.

233 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CP, Diario Oficial de la Federación [DOF] 05-02-1917, últimas reformas DOF 18-11-2022, art. 6(A)(VIII).

234 *Id.*; Karanicolas & Kwoka, *supra* nota 224, en la pág. 687.

235 *Proceso para ejercer el derecho de acceso a la información: Recurso de revisión*, INAI, https://home.inai.org.mx/?page_id=1643 (última visita 15 de abril de 2023).

236 *Ley general de transparencia y acceso a la información pública*, Diario Oficial de la Federación [DOF] 4-05-2015, últimas reformas DOF 20-05-2021, art. 151 (Mex.).

237 *Proceso para ejercer el derecho de acceso a la información*, *supra* nota 235.

partir de que se admita el recurso de revisión” para emitir una resolución. Este plazo “podrá ampliarse una sola vez y hasta por 20 días adicionales”.²³⁸ La resolución del INAI será definitiva e inatacable para la entidad gubernamental y solo los solicitantes (o particulares) “podrán impugnar las resoluciones del [INAI] ante el Poder Judicial de la Federación”.²³⁹

Ambos organismos independientes tienen elementos que la profesora Kwoka entiende que son indispensables para que estos sean exitosos y cumplan su cometido de resolver de forma efectiva las dispuestas presentadas por los solicitantes de información. En primer lugar, alude a que el *carácter independiente* permite librarse de presiones que se ejercen desde las ramas políticas.²⁴⁰ Esto, en parte, se puede lograr con un grado real de independencia presupuestaria y en los mecanismos para nombrar a los miembros del organismo. De otra parte, sostiene que el poder de emitir decisiones vinculantes, equiparables a un foro judicial, permite demostrar autoridad y, a su vez, inspira confianza ante los ojos de tanto las entidades gubernamentales, como de la ciudadanía.²⁴¹ Otros académicos estadounidenses consideran que la *F.O.I. Commission* es el organismo con el proceso apelativo más fuerte de todos los remedios legales existentes entre las demás jurisdicciones estadounidenses.²⁴² Esto, precisamente, por su independencia presupuestaria, su poder de emitir decisiones vinculantes y su capacidad de sancionar administrativamente a las agencias que incumplan.²⁴³ En este aspecto, conviene poner en perspectiva que en la mayoría de los estados de la nación estadounidense, que en su totalidad tienen leyes de acceso a la información local, las apelaciones corren similares a la F.O.I.A. y deben dilucidarse internamente en la agencia que emitió la denegatoria.²⁴⁴

En cuanto a la INAI en México, somos conscientes de que el organismo ha recibido críticas porque, si bien la estructura es una de avanzada en comparación con otras jurisdicciones, no ha podido aún frenar los altos niveles de corrupción pública que existen en ese país.²⁴⁵ Asimismo, estudios recientes coinciden con que el INAI, al margen de la labor en revisar denegatorias de solicitudes, debe mejorar la calidad de respuestas que reciben los solicitantes, promover mayor transparencia proactiva y facilitar una cooperación productiva entre las dependencias gubernamentales y el ecosistema de intermediarios de la sociedad civil.²⁴⁶ Reconocemos que estas observaciones en torno al INAI son un reflejo claro del aparato burocrático al cual responde. Sin embargo, estas críticas pueden llevarse a

238 *Id.*

239 Ley general de transparencia y acceso a la información pública, Diario Oficial de la Federación [DOF] 4-05-2015, últimas reformas DOF, 20-05-2021, art. 18o (Mex).

240 Michael Karanicolas & Margaret B. Kwoka, *Overseeing Oversight*, 54 CONN. L. REV. 655, 691 (2022) (énfasis suplido).

241 *Id.* en las págs. 692-95.

242 Laura Danielson, *Giving Teeth to the Watchdog: Optimizing Open Records Appeals Processes to Facilitate the Media's Use of FOIA Laws*, 2012 MICH. ST. L. REV. 981, 1018 (2012).

243 *Id.* en las págs. 1022-23.

244 *Id.* en las págs. 1016-17.

245 Véase Irma Eréndira Sandoval-Ballesteros, *Structural Corruption and the Democratic-Expansive Model of Transparency in Mexico* en TROUBLING TRANSPARENCY: THE HISTORY AND FUTURE OF FREEDOM OF INFORMATION 291-310 (David E. Pozen & Michael Schudson, eds., 2018).

246 Jéssica Tapia et al., ¿A quién le sirve la transparencia en México?, NEXOS (22 de abril de 2021), <https://redaccion.nexos.com.mx/a-quien-le-sirve-la-transparencia-en-mexico>.

cabo precisamente porque existen métricas y estadísticas confiables que permiten evaluar la ejecución de la ley. Esta fiscalización constante del cumplimiento de leyes que viabilizan derechos constitucionales deben ser ejemplos para modelar.

En fin, ambos organismos, independientes y con poderes para emitir decisiones vinculantes, deben continuar siendo un referente para aquellas jurisdicciones y países, como Puerto Rico, que buscan continuar avanzando en los desarrollos de sus remedios legales para vindicar el derecho de acceso.

CONCLUSIÓN

Este trabajo estuvo inspirado en los desafíos que vivió el activista y periodista ciudadano viequense, Jovito González Carambot, para ejercer su derecho constitucional de acceso a la información. Jovito, como muchos en esta nación caribeña, desea que el Gobierno de Puerto Rico rinda cuentas sobre su quehacer y que opere con la mayor transparencia posible. A tres años de su aprobación, la ejecución de la Ley Núm. 141-2019 ha sido en extremo inconsistente, deficiente y en detrimento del acceso a la justicia. Una ley de transparencia, abarcadora y compleja como esta requiere desde su inicio del apoyo de la prensa, organizaciones cívicas y todas las personas a las que se supone que sirva. No ha sido tarea fácil identificar aciertos en la ejecución de la ley que merezcan celebrarse. Este estudio demuestra la urgencia de que se recopilen y divulguen datos y estadísticas confiables sobre el cumplimiento de una ley que viabiliza un derecho constitucional. A no ser por la labor del Proyecto de Acceso y el Programa Pro Bono de la Facultad de Derecho de la Universidad de Interamericana y del Centro del Periodismo Investigativo, no estaríamos ni tan si quiera en una posición para opinar, de manera informada, de los serios problemas que rodean esta ley imperfecta. La presentación del *Informe sobre la Ley de transparencia* representó un paso importante y excepcional a favor de la lucha por fortalecer este derecho constitucional dado que ha sido la primera vez que se estudia a fondo una legislación sobre dicha materia en Puerto Rico.²⁴⁷

En fin, este escrito tuvo como principio investigativo evaluar el estado actual de la ley para buscar soluciones y emitir propuestas asequibles en relación con sus componentes de educación y de los remedios legales. Si como mínimo, se fortalecen estos aspectos de la *Ley de transparencia*, confiamos que empezaremos a combatir esa cultura de opacidad que todavía impera en el gobierno de Puerto Rico. Las enmiendas que propone el P. de la C. 1303 constituyen un paso en la dirección correcta y esperamos que la versión final sea aprobada y cuente con el apoyo amplio de diversos sectores públicos y cívicos del País. Asimismo, la experiencia de las jurisdicciones y países estudiados deben continuar siendo referentes para propuestas futuras; en particular, la aspiración de desarrollar un organismo administrativo y verdaderamente independiente.

²⁴⁷ Véase Manuel Guillama Capella, *Informe detalla incumplimiento gubernamental con Ley de Acceso a la Información*, EL NUEVO DÍA (26 de octubre de 2022), <https://www.elnuevodia.com/noticias/gobierno/notas/informe-detalla-incumplimiento-gubernamental-con-ley-de-acceso-a-la-informacion/>; *El Gobierno de Puerto Rico incumple con su Ley de Transparencia*, CENTRO DE PERIODISMO INVESTIGATIVO (26 de octubre de 2022), <https://periodismoinvestigativo.com/2022/10/el-gobierno-de-puerto-rico-incumple-con-su-ley-de-transparencia/>.

Como surge de este escrito, la labor de fiscalización para lograr que se designaran la mayoría de los Oficiales de Información en Puerto Rico, que estos recibieran o comenzaran a recibir adiestramientos y que prepararan los informes mensuales estadísticos requeridos por ley ha recaído *no en el gobierno*, sino en diversas organizaciones cívicas y en plataformas que abogan por la justicia social. Esto, nos invita a una reflexión de conclusión: A fin de cuentas, la protección y la ejecución adecuada de nuestros derechos humanos y constitucionales dependerá siempre de una ciudadanía atenta, organizada, participativa y combativa. De nadie más. Nos corresponde continuar exigiendo, desde todos los frentes, legislativo, judicial y en las calles, mayor apertura y rendición de cuentas de que quienes nos gobiernan. De cara al futuro, seguimos confiando que el derecho de acceso a la información “representa ese oxígeno democrático que nos llenará los pulmones de la entereza necesaria” para continuar esta lucha a favor del acceso a la justicia.²⁴⁸

²⁴⁸ Carlos F. Ramos Hernández, *Acceso a la información, transparencia y participación política*, 85 REV. JUR. UPR 1015, 1068 (2016).