

EL CÓDIGO MUNICIPAL DE PUERTO RICO Y LOS INTENTOS PARA TRANSPARENTAR LOS PROCESOS MUNICIPALES

ARTÍCULO

CHRISTIAN ARVELO FORTEZA*

INTRODUCCIÓN.....	263
I. LEY NÚM. 81-1991.....	265
A. <i>Historial de cara a la aprobación de la Ley Núm. 81-1991</i>	265
B. <i>Proyecto del Senado Núm. 1728</i>	266
C. <i>Proyecto del Senado Núm. 516</i>	267
D. <i>Proyecto de la Cámara Núm. 1996</i>	268
II. LEYES DE TRANSPARENCIA Y DIVULGACIÓN PROACTIVA DE LA INFORMACIÓN A TRAVÉS DE LA TECNOLOGÍA.....	269
A. <i>Ley Núm. 151-2004</i>	269
B. <i>Ley Núm. 159-2013</i>	269
C. <i>Ley Núm. 122-2019</i>	270
D. <i>Ley Núm. 141-2019</i>	271
III. LEY NÚM. 107-2020.....	273
IV. PROPUESTAS.....	273
CONCLUSIÓN.....	276

INTRODUCCIÓN

Según el Centro de Gobernanza Pública y Corporativa (en adelante, “CGPC”), “[e]n momentos donde los recursos son más limitados, la legislación de transparencia y rendición de cuentas es pieza clave para alcanzar el desarrollo económico, la prosperidad y el bien común de la sociedad”.¹ Uno de los pilares principales de la transparencia gubernamental debe ser la “publicación proactiva, oportuna y accesible de toda información

* *Juris Doctor*, Universidad de Puerto Rico (2019); Maestría en Administración Pública, Universidad de Puerto Rico (2016); Bachillerato en Artes (Ciencia Política), Universidad de Puerto Rico (2014). El presente escrito es producto de la participación de su autor en el *Congreso de Acceso a la Justicia en el Proceso Administrativo* que se celebró en septiembre de 2022, en la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico, y que fue organizado por el Fideicomiso de esta misma Escuela. Para acceder la participación del autor en dicho Congreso, véase Fideicomiso para la Escuela de Derecho UPR, *Congreso | Acceso a la Justicia en el Proceso Administrativo*, FACEBOOK (16 de septiembre de 2022), <https://www.facebook.com/FideicomisoDerechoUPR/videos/congreso-acceso-a-la-justicia-en-el-proceso-administrativo/3305789823029881/>.

¹ CENTRO DE GOBERNANZA PÚBLICA Y CORPORATIVA, ESTUDIO DE INVESTIGACIÓN: LAS PRÁCTICAS DE TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y RESPONSABILIDAD FISCAL EN LA GESTIÓN MUNICIPAL EN PUERTO RICO 19 (2016), <https://gobnanzapr.org/wp-content/uploads/2019/10/Practicas-Transparencia-Municipal.pdf>.

necesaria para conocer y comprender las actuaciones del Gobierno”.² Entiéndase, para que una entidad o subdivisión política del Gobierno de Puerto Rico, como lo son los gobiernos municipales, sean transparentes, la divulgación de la información tiene que ser proactiva.³ Esto significa que el derecho de acceso a la información no se puede limitar a la mera reacción de un funcionario público en particular a un requerimiento de información.⁴

A finales del cuatrienio pasado, la entonces Gobernadora de Puerto Rico, la Hon. Wanda I. Vázquez Garced, firmó la Ley Núm. 107 de 14 de agosto de 2020, conocida como *Código Municipal de Puerto Rico* (en adelante, “Ley Núm. 107-2020”).⁵ Dicha Ley vino a sustituir la derogada Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, conocida como *Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico* (en adelante, “Ley Núm. 81-1991”), e incorporó y derogó la mayoría de las leyes de Puerto Rico aplicables a los municipios.⁶ No obstante, al igual que su predecesora,⁷ la Ley Núm. 107-2020 —sea por omisión o a propósito— no incluyó medidas de transparencia para que la información de los municipios se publique de manera proactiva,⁸ comprendiendo también lo que concierne a los procesos legislativos municipales.⁹ No obstante, las recientes convicciones de varios alcaldes y funcionarios municipales por actos de corrupción son una muestra de la necesidad que existe de enmendar la Ley Núm. 107-2020.¹⁰

El presente escrito pretende hacer un tracto histórico de algunas iniciativas que se han encaminado —sin éxito— durante el presente milenio para transparentar los procesos municipales en Puerto Rico, específicamente aquellas relacionados a la legislación municipal. Además, el escrito sugiere algunas enmiendas que se pudieran hacer a la Ley Núm. 107-2020 para hacer transparentar, entre otra información relevante, los procesos legislativos municipales y hacer más accesible para la ciudadanía la información sobre tales asuntos.

2 Carlos F. Ramos Hernández, *Acceso a la Información, Transparencia y Participación Política*, 85 REV. JUR. UPR 1015, 1023 (2016) (nota al calce omitida).

3 *Id.*

4 *Id.*

5 Primera Hora, *Gobernadora convierte en ley el Código Municipal*, PRIMERA HORA (14 de agosto de 2020), <https://www.primerahora.com/noticias/gobierno-politica/notas/gobernadora-convierte-en-ley-el-codigo-municipal/>.

6 Código Municipal de Puerto Rico, Ley Núm. 107-2020, art. 8.003, 21 LPRA §§ 7001-8351, (2014 & Supl. 2022).

7 María De Los Milagros Colón, *Se cuelgan las legislaturas municipales en cuanto a “transparencia activa”*, ÍNDICE (30 de noviembre de 2016), <https://www.indicepr.com/noticias/2016/11/30/news/66389/se-cuelgan-las-legislaturas-municipales-en-cuanto-a-transparencia-activa/>.

8 CENTRO DE GOBERNANZA PÚBLICA Y CORPORATIVA, ESTUDIO DE INVESTIGACIÓN: NIVEL DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL EN PUERTO RICO 25 (2020), <http://www.puertoricotransparente.org/wp-content/uploads/2020/10/Investigacion-Nivel-de-Transparencia-Municipal.pdf>.

9 William Vázquez Irizarry, *Mejor fiscalización en los municipios y sus legislaturas*, EL NUEVO DÍA (26 de diciembre de 2021), <https://www.elnuevodia.com/opinion/punto-de-vista/mejor-fiscalizacion-en-los-municipios-y-sus-legislaturas/>.

10 Eric de León, *Sigue creciendo el listado de alcaldes acusados por corrupción este cuatrienio*, EL VOCERO (21 de junio de 2022), https://www.elvocero.com/ley-y-orden/federal/sigue-creciendo-el-listado-de-alcaldes-acusados-por-corrupci-n-este-cuatrienio/articulo_8410cieo-f17f-uec-aibe-c301ec35e70e.html.

I. LEY NÚM. 81-1991

A. *Historial de cara a la aprobación de la Ley Núm. 81-1991*

En el año 1985, el entonces Gobernador de Puerto Rico, el Hon. Rafael Hernández Colón, creó mediante Orden Ejecutiva, una Comisión para la Revisión de la Ley Núm. 142 de 21 de julio de 1960, según enmendada, conocida como *Ley Municipal*.¹¹ La razón por la que Hernández Colón hizo esto se debió, en parte, a una corriente que se forjaba dentro del debate público a favor de concederle mayor participación a los ciudadanos en la administración de los asuntos municipales.¹² La Comisión tenía el fin “de examinar el ordenamiento orgánico y jurídico de los municipios para así, proponer y recomendar cuáles serían los parámetros que regirían la autonomía municipal”.¹³ En el año 1987, la Comisión rindió un Informe sobre la Situación Socioeconómica y Fiscal de los Municipios Puertorriqueños.¹⁴ Posteriormente, en el 1989, Hernández Colón, mediante otra Orden Ejecutiva, creó la Oficina para el Desarrollo Autónomo de los Municipios.¹⁵ Los resultados de la Comisión creada en el 1985 y de la Oficina creada en el 1989 culminaron, eventualmente, en la Reforma Municipal del 1991. Esta se estableció mediante la aprobación de seis leyes, incluyendo la Ley Núm. 81-1991 como piedra angular de la misma.¹⁶

La filosofía democrática detrás de la Ley Núm. 81-1991 tenía como fin producir una mayor participación y conciencia de la ciudadanía en los procesos políticos a nivel local.¹⁷ No obstante los propósitos que motivaron la creación de dicha Ley, esta se quedó corta en cuanto a la divulgación de información de manera proactiva y el establecimiento de mecanismos de transparencia. No se puso énfasis en el derecho de los ciudadanos al acceso a la información pública, que tiene como resultado la transparencia y la rendición de cuentas.¹⁸ De hecho, según los profesores Hernán A. Vera Rodríguez y Elsie Ruiz Santana, al redactarse la Ley Núm. 81-1991, se desaprovechó una oportunidad de regular apropiadamente el derecho de los ciudadanos a la información pública y, más bien, se trató de manera liviana.¹⁹ A juicio del CGPC, la Ley Núm. 81-1991 no reguló la obligatoriedad de la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad fiscal en la gestión municipal

11 Orden Ejecutiva Núm. 4564-A, *Para crear una Comisión para la Revisión de la Ley Municipal* (29 de octubre de 1985), http://app.estado.pr.gov/Ordenes_Ejecutivas/1985/OE-1985-4564A.pdf.

12 Exposición de Motivos, Código Municipal de Puerto Rico, Ley Núm. 107-2020, 2020 LPR 1899.

13 *Id.*

14 Ramón Luis Nieves Pérez, *La participación ciudadana en la Ley de Municipios Autónomos de 1991: Un laboratorio de posibilidades democráticas para Puerto Rico*, 67 REV. JUR. UPR 467, 482 (1998) (citando a Carole Acosta Grubb, *La transformación del municipio en la Reforma Municipal*, 24 PLERUS 27, 28 (1995)).

15 Orden Ejecutiva Núm. 5341A, *Para crear y establecer la Oficina para el Desarrollo Autónomo de los Municipios* (21 de abril de 1989), <https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/2/OE-1989-5341A.pdf>.

16 Nieves Pérez, *supra* nota 14, en las págs. 482-83.

17 Aníbal Acevedo Vilá, *Fundamentos y alcances de la Reforma Municipal*, 24 PLERUS 12, 23 (1995).

18 CENTRO DE GOBERNANZA PÚBLICA Y CORPORATIVA, ESTUDIO DE INVESTIGACIÓN: LAS PRÁCTICAS DE TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y RESPONSABILIDAD FISCAL EN LA GESTIÓN MUNICIPAL EN PUERTO RICO, *supra* nota 1, en la pág. 18.

19 Hernán A. Vera Rodríguez & Elsie Ruiz Santana, *El derecho a la información de los ciudadanos como un instrumento de transparencia gubernamental en Puerto Rico: Una agenda inconclusa*, 50 REV. DER. PR 265, 272-73 (2011).

en Puerto Rico.²⁰ Esta Ley careció de un marco jurídico coherente que obligara “a los municipios a divulgar a los ciudadanos, empresarios e inversores todos los datos e información pública pertinente antes de la toma de decisiones e involucrar de manera activa en dicho proceso a los actores sociales”.²¹ Ante esta situación, surgieron diversas iniciativas dirigidas a mandarar el que los municipios publicaran cierta información, específicamente la que concierne a las legislaturas municipales.

B. Proyecto del Senado Núm. 1728

En el año 2010, la senadora Luz M. Santiago González radicó el Proyecto del Senado Núm. 1728 (en adelante, “P. del S. 1728”).²² Dicha medida, en su exposición de motivos, hace un reconocimiento expreso de lo necesario que era el que la Ley Núm. 81-1991 se atemperara a la realidad de las transacciones gubernamentales electrónicas y se pusiera a la vanguardia de la tecnología en Puerto Rico.²³ Además, en tal medida se menciona el hecho de que, para aquel entonces, existían municipios que no habían establecido sus páginas electrónicas, lo que atrasaba la interacción de los ciudadanos con sus respectivos municipios. A su vez, dificultaba el acceso a la información necesaria para poder gestionar proyectos, establecer empresas y otras consideraciones.²⁴ Ante ese panorama, el proyecto tenía el fin de enmendar la Ley Núm. 81-1991 para ordenarle a todos los municipios de Puerto Rico a que establecieran páginas electrónicas y así difundir sus respectivas gestiones.²⁵

En cuanto a los procesos legislativos municipales, este proyecto pretendía que las páginas de internet de los municipios contuviesen información sobre: (1) el presidente de la Legislatura Municipal; (2) los legisladores municipales; (3) las comisiones; (4) los miembros de las comisiones; (5) historia de la Legislatura Municipal; (6) las ordenanzas aprobadas; (7) las resoluciones aprobadas; (8) los informes de comisiones; (9) la misión y la visión de las legislaturas; (10) el directorio telefónico, y (11) la información sobre las ordenanzas y resoluciones.²⁶

Dicha medida obtuvo un informe positivo de la Comisión de Asuntos Municipales del Senado.²⁷ En este informe se señala que la Federación de Alcaldes de Puerto Rico favoreció la medida porque, según dicho grupo, este tipo de iniciativa se caracterizaba por facilitar el trámite de formularios y documentos (así como los pagos por dichos servicios) mediante transacciones electrónicas que reducen la necesidad de personarse a oficinas para realizar

20 CENTRO DE GOBERNANZA PÚBLICA Y CORPORATIVA, ESTUDIO DE INVESTIGACIÓN: LAS PRÁCTICAS DE TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y RESPONSABILIDAD FISCAL EN LA GESTIÓN MUNICIPAL EN PUERTO RICO, *supra* nota 1, en las págs. 1-2.

21 *Id.*

22 P. del S. 1728 de 26 de agosto de 2010, 4ta Ses. Ord., 16ta Asam. Leg.

23 *Id.* en la pág. 1.

24 *Id.* en la pág. 2.

25 *Id.*

26 *Id.* en la pág. 3.

27 Informe positivo sobre el P. del S. 1728, Com. Asuntos Municipales, Senado de Puerto Rico, 8 de junio de 2011, 5ta Ses. Ord., 16ta. Asam. Leg.

los mismos.²⁸ No obstante, la Asociación de Alcaldes de Puerto Rico se opuso a la medida por dos razones fundamentales. La primera se basaba en que la medida atentaba contra la autonomía administrativa de los municipios. Y la segunda se basaba en que la medida incurría en gastos para los municipios que podían mejor emplearse para atender las necesidades de la ciudadanía.²⁹ Sin embargo, el propio informe menciona que la medida no impactaba significativamente las finanzas de los municipios y que, por el contrario, generaría beneficios económicos.³⁰ A pesar de que dicha medida logró aprobarse en el Senado sin votos en contra, la misma nunca logró avanzar en el trámite legislativo cuando llegó a la Cámara de Representantes.

C. Proyecto del Senado Núm. 516

En el año 2017, el senador Miguel A. Romero Lugo radicó el Proyecto del Senado Núm. 516 (en adelante, “P. del S. 516”), cuyo fin era establecer la “Ley de Transparencia y Gobierno Digital Municipal”.³¹ En su exposición de motivos, la medida menciona lo siguiente sobre la entonces Ley Núm. 81-1991:

[La Ley Núm. 81-1991] recoge la normativa relacionada a la función de los Alcaldes y las Legislaturas Municipales en Puerto Rico. A pesar de que a través de los años esta Ley ha sido enmendada para reflejar ciertos cambios tecnológicos que han ocurrido desde su aprobación, la misma todavía adolece de una falta de garantías de transparencia activa por medio de la adopción de innovaciones tecnológicas. Esto es preocupante ya que, por su naturaleza, el quehacer del gobierno municipal es el nivel más cercano para los residentes de los municipios y comerciantes que establecen sus lugares de negocio en el mismo. Es por esto que es necesario enmendar dicha Ley para reflejar la necesidad de difusión del quehacer parlamentario de las Legislaturas Municipales por medios electrónicos, para de esta forma lograr una mayor eficacia en relación a la democracia participativa e invitar a nuestros ciudadanos a una participación política más allá de las elecciones de representantes y de la votación directa sobre temas importantes.³²

El P. del S. 516 era mucho más abarcador que el P. del S. 1728. Esta medida, aunque es bastante similar al P. del S. 1728 en cuanto a ciertas disposiciones, tenía unas aspiraciones más amplias que el proyecto de Santiago González. Por ejemplo, la medida disponía que aquella ordenanza o resolución que fuese aprobada por el municipio, pero que no fuese publicada electrónicamente, o en su alternativa, remitida a la ahora extinta Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (en adelante, “OCAM”) para su publicación —y dentro de un periodo no mayor de 15 días luego de su aprobación— podría ser invalidada.³³

28 *Id.* en la pág. 3.

29 *Id.* en la pág. 2.

30 *Id.* en la pág. 3.

31 P. del S. 516 de 8 de mayo de 2017, 1ra Ses. Ord., 18va Asam. Leg.

32 *Id.* en la pág. 2.

33 *Id.* en la pág. 9.

Además, el proyecto también disponía que la omisión de radicar las ordenanzas, resoluciones y reglamentos dentro de los términos establecidos en el proyecto dejaría sin efecto la ordenanza, resolución o reglamento en cuestión. De omitir la radicación, el Comisionado de Asuntos Municipales tendría la facultad de imponer multas administrativas a los funcionarios que incurrieran en dicha omisión.³⁴ No obstante el fin loable de dicha medida y la oportunidad que representó la misma para atender un vacío en la Ley Núm. 81-1991, el proyecto se quedó y murió en la Comisión de Asuntos Municipales del Senado.

D. Proyecto de la Cámara Núm. 1996

En el año 2019, el representante Joel I. Franqui Atilés radicó el Proyecto de la Cámara Núm. 1996 (en adelante, “P. de la C. 1996”).³⁵ Dicha medida tenía solamente un propósito: que el trámite parlamentario y las sesiones legislativas a nivel municipal fuesen transmitidas en la página cibernética del respectivo municipio y cualquier otro medio que permitiera la publicación del proceso legislativo en el internet.³⁶ En su exposición de motivos, la medida señalaba lo siguiente:

Las Asambleas Municipales en la Ley de Municipios Autónomos tienen unas prerrogativas, responsabilidades y limitaciones que surgen del Artículo III de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en el mismo contexto que se le otorga a la Asamblea Legislativa y a sus miembros. Es por ello que todos los procesos que se lleven a cabo al celebrar sesiones, reuniones ejecutivas, públicas y de comisión en las Asambleas Municipales deben estar contenidos en el reglamento que rige dicho cuerpo. Es responsabilidad del presidente de la asamblea municipal velar para que todos los procedimientos parlamentarios aseguren la participación equitativa de todos los legisladores municipales en las sesiones ordinarias y extraordinarias.

El lograr una sana administración y diafanidad, claridad en los procesos legislativos en las asambleas municipales es esencial para garantizar y afianzar los principios democráticos expresados en la Constitución de Puerto Rico. Por tal razón, esta medida tiene como propósito establecer que las sesiones y procedimiento legislativo sean transmitidos por internet.³⁷

El proyecto, al igual que el P. del S. 516, fue referido a Comisión y no tuvo progreso legislativo adicional.

³⁴ *Id.* en la pág. 11.

³⁵ P. de la C. 1996 de 25 de febrero de 2019, 5ta Ses. Ord., 18va Asam. Leg.

³⁶ *Id.* en la pág. 1.

³⁷ *Id.* en la pág. 2.

II. LEYES DE TRANSPARENCIA Y DIVULGACIÓN PROACTIVA DE LA INFORMACIÓN A TRAVÉS DE LA TECNOLOGÍA

A. Ley Núm. 151-2004

Mientras la Ley Núm. 81-1991 estuvo vigente —y a pesar de los intentos fallidos por enmendarla para obligar a los gobiernos municipales a publicar proactivamente cierta información y transparentar sus procesos— el Gobierno de Puerto Rico estableció varias leyes dirigidas a promover la transparencia y la divulgación proactiva de los datos. Una de las iniciativas fue la Ley Núm. 151-2004, conocida como *Ley de gobierno electrónico*.³⁸ Con la aprobación de esta Ley se buscaba lograr, mediante los avances tecnológicos, que el Gobierno de Puerto Rico fuese “más accesible, efectivo y transparente al ciudadano”.³⁹ Dicha medida establecía que los ciudadanos tenían derecho a tener acceso, a través de la internet, a información como “los textos de todas las medidas presentadas ante las Secretarías del Senado y la Cámara de Representantes, al igual que los informes en torno a éstos, expedientes de votación, textos de aprobación final y textos enrolados”; “la transmisión en vídeo y audio de las sesiones de los Cuerpos Legislativos”, entre otros.⁴⁰ No obstante, la aplicación de la Ley Núm. 151-2004 no se extendió a los municipios. Lo que representó otra oportunidad desaprovechada para transparentar y hacer disponible la información de los gobiernos municipales, incluyendo los procesos legislativos municipales.

B. Ley Núm. 159-2013

Otra iniciativa dirigida a que hubiese mayor transparencia en el Gobierno de Puerto Rico fue la aprobación de la Ley Núm. 159-2013, conocida como la *Ley de transmisión de las reuniones de las juntas de las corporaciones e instrumentalidades públicas*.⁴¹ Esta medida establece como política pública el “desarrollar mecanismos de gobernanza democrática, transparencia y participación ciudadana en la administración de todas las corporaciones públicas del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”.⁴² La Ley Núm. 159-2013 también ordena a todas las corporaciones públicas del Gobierno Central a “transmitir vía Internet, con audio e imagen simultánea a la reunión física, todas las reuniones de sus respectivas Juntas donde se deliberen asuntos de la corporación pública que no estén expresamente excluidos en [esta Ley]”.⁴³ El artículo 3 de dicha Ley también dispone que toda corporación pública deberá dedicar un “espacio en su página principal de Internet para la transmisión simultánea vía Internet de sus reuniones”.⁴⁴ La Ley Núm. 159-2013 también ordena a todas las corporaciones públicas del Gobierno central a “transmitir vía [i]nternet,

³⁸ Ley de gobierno electrónico, Ley Núm. 151-2004, 3 LPRR §§ 991-998 (2019).

³⁹ *Id.* § 993.

⁴⁰ *Id.* § 998.

⁴¹ Ley de transmisión de las reuniones de las juntas de las corporaciones e instrumentalidades públicas, Ley Núm. 159-2013, 3 LPRR §§ 9081-9089 (2019).

⁴² *Id.* § 9082.

⁴³ *Id.* § 9083.

⁴⁴ *Id.*

con audio e imagen simultánea a la reunión física, todas las reuniones de sus respectivas Juntas donde se deliberen los asuntos de la corporación pública que no estén expresamente excluidos en esta Ley”.⁴⁵ El artículo 3 de dicha Ley también dispone que toda corporación pública deberá dedicar un “espacio en su página principal de [i]nternet para la transmisión simultánea . . . de sus reuniones”.⁴⁶

Si bien esta ley tiene un fin loable, e incluso necesario, se debería cuestionar cómo es posible que se le exija más transparencia a las entidades gubernamentales que funcionan como empresas o negocios privados, como lo son las corporaciones públicas,⁴⁷ que a las legislaturas municipales (cuya naturaleza como cuerpos parlamentarios es representar a la ciudadanía). Aunque la Ley Núm. 159-2013 tuvo un propósito definido y específico, se debió aprovechar el proceso de su aprobación para hacer que los municipios transmitan las sesiones de sus respectivas legislaturas municipales.

C. Ley Núm. 122-2019

En el 2019 se firmaron leyes dirigidas a atender el asunto de la transparencia gubernamental. Una de las medidas fue la Ley Núm. 122 de 1 de agosto de 2019, conocida como la *Ley de datos abiertos del gobierno de Puerto Rico* (en adelante, “Ley Núm. 122-2019”).⁴⁸ En su exposición de motivos, la ley dispone lo siguiente:

El derecho de acceso a la información pública y la obligación de fomentar la apertura gubernamental son dimensiones fundamentales de la transparencia administrativa. A su vez, esa apertura de los registros de datos e información pública a los constituyentes sirve de motor para reforzar el carácter republicano, democrático e igualitario de nuestros sistemas de gobierno. Sin embargo, actualmente, Puerto Rico no cuenta con legislación comprensiva en materia de transparencia y protección de datos. De igual forma, la escasa y dispersa legislación sobre acceso a la información pública no posee todos los elementos necesarios para ejecutar una estrategia de datos abiertos a nivel del [g]obierno.⁴⁹

Al leer esta aseveración en la exposición de motivos, podría pensarse que la Ley Núm. 122-2019 atendería el asunto del acceso a la información y la transparencia de los gobiernos municipales. Sin embargo, el artículo 14 dispone lo siguiente:

La presente Ley no será de aplicación a la Rama Legislativa, la Rama Judicial y los Municipios. No obstante, dentro de un periodo de doce . . . meses luego de [ser] aprobada [,] deberán establecer los procesos internos necesarios para que [se] divulguen y digitalicen los datos públicos establecidos en el Artículo 5.⁵⁰

⁴⁵ *Id.* § 9083.

⁴⁶ *Id.*

⁴⁷ CONST. PR. art. II, § 17.

⁴⁸ Ley de datos abiertos del gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 122-2019, 3 LPRÁ §§ 9891-9904 (2019).

⁴⁹ Exposición de motivos, Ley de datos abiertos del gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 122-2019, 2019 LPR 122.

⁵⁰ 3 LPRÁ § 9904.

El artículo 5, por su parte, dispone que “[t]odo organismo gubernamental tendrá el deber de digitalizar, conforme lo determine [la] *[Puerto Rico Innovation and Technology Service]*, para hacer disponible [cierta información mediante sus respectivos portales de internet].”⁵¹ No obstante, habrá que ver qué municipio ha tomado medidas internas para divulgar y digitalizar estos datos. Varios de esos datos enumerados en el artículo 5 son basados en la administración, la estructura y las operaciones de las entidades de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico. En ese sentido, asuntos como el trámite legislativo municipal no necesariamente quedarían cobijados bajo ese artículo.

D. Ley Núm. 141-2019

Ese mismo día, el 1 de agosto de 2019, también se firmó la Ley Núm. 14, conocida como la *Ley de transparencia y procedimiento expedito para el acceso a la información pública* (en adelante, “Ley Núm. 141-2019”).⁵² Esta medida establece como política pública lo siguiente:

(1) La información y documentación que produce el gobierno se presume pública y accesible a todas las personas por igual.

(2) La información y documentación que produce el gobierno en sus estudios, transacciones y en el ejercicio de la autoridad pública, de manera directa o delegada, son patrimonio y memoria del pueblo de Puerto Rico.

(3) El derecho constitucional de acceso a la información requiere la transparencia gubernamental.

(4) Toda información o documento que se origine, conserve o reciba en cualquier dependencia del Gobierno, aunque se encuentre bajo la custodia de un tercero, se presume público y debe estar accesible al [p]ueblo y la prensa.

(5) El derecho de acceso a la información pública es un pilar constitucional y un derecho humano fundamental.

(6) El acceso a la documentación e información pública tiene que ser ágil, económico y expedito.

(7) Toda persona tiene derecho a obtener la información y documentación pública, sujeto a las normas y excepciones aplicables.

(8) El Gobierno de Puerto Rico establece en la presente Ley una política de apertura a la información y documentación, que incluya la disponibilidad de la tecnología y de los avances necesarios para hacer valer el derecho de los solicitantes a acceder a la información y documentación pública de forma oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y disponible en formatos accesibles, inalterados e íntegros.⁵³

⁵¹ *Id.* § 9895.

⁵² Ley de transparencia y procedimiento expedito para el acceso a la información pública, Ley Núm. 141-2019, 3 LPRA §§ 9911-9923 (2019).

⁵³ *Id.* § 9913.

Lo anterior establece unos puntos cardinales, al menos en principio, hacia dónde deben dirigirse los esfuerzos para transparentar la información pública y hacerla accesible. De hecho, en el artículo 4 de dicha pieza legislativa se dispone que el Gobierno de Puerto Rico:

[F]acilitará el acceso a la información pública y se divulgará rutinariamente a través de sus páginas electrónicas oficiales y mediante otros medios de comunicación la información sobre su funcionamiento, acciones y los resultados de su gestión. La entidad gubernamental tiene el deber de divulgar en su página electrónica oficial, de forma periódica, proactiva y actualizada, la información sobre su funcionamiento, la ejecución y control de las funciones delegadas, así como toda documentación pública que sea realizada por la entidad de forma rutinaria⁵⁴

Es importante señalar que, en cuanto a los municipios, el artículo 2 dispone que la Ley será aplicable a ellos.⁵⁵ Por ende, si observamos cuál es la política pública del Gobierno de Puerto Rico en cuanto a la información que debe estar disponible, y la analizamos en conjunto con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley,⁵⁶ que trata sobre la obligación de mantener una divulgación rutinaria de la información, habrá que ver cómo los municipios están cumpliendo con dichas disposiciones. Además, habrá que indagar si han incentivado que la información se publique de manera proactiva y rutinariamente.

No obstante, a pesar de las disposiciones de la Ley Núm. 122-2019 y la Ley Núm. 141-2019, según un estudio hecho por el CGPC, para el año 2020, de treinta municipios estudiados,⁵⁷ solamente uno contaba con una ordenanza municipal que establece el marco normativo para la transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad fiscal.⁵⁸ De hecho, a juicio del CGPC, ambas leyes “no cumplen con los estándares internacionales y son ambiguas y contradictorias en cuanto a su aplicación, muy especialmente a la municipalidades”.⁵⁹

54 *Id.* § 9914.

55 *Id.* § 9912.

56 Cabe señalar que, en el presente cuatrienio, los representantes Jesús M. Ortiz González, José B. Márquez Reyes, Denis Márquez Lebrón y José J. Pérez Cordero, presentaron un proyecto de ley para enmendar el artículo 4 de la Ley Núm. 141-2019 con el propósito, entre otras cosas, de hacer que los municipios publiquen de manera proactiva el “[t]rámite desglosado de las propuestas de legislación, reglamentación, resoluciones, ordenanzas municipales, informes, ponencias, diarios de sesiones o cualquier otro documento que forme parte del trámite legislativo o cuasi legislativo. . .”. P. de la C. 1303 de 5 de abril de 2022, 3ra Ses. Ord., 19na Asam. Leg, en la pág. 17. No obstante, al momento de redactar el presente escrito, dicho proyecto todavía está bajo la consideración de la Cámara de Representantes a pesar de que la Comisión de Gobierno de dicho cuerpo legislativo presentó un informe positivo sobre dicha medida en la que se recomienda su aprobación. Informe positivo sobre el P. de la C. 1303, Com. de Gobierno, Cámara de Representantes de Puerto Rico, 25 de junio de 2022, 3ra Ses. Ord., 19na. Asam. Leg.

57 CENTRO DE GOBERNANZA PÚBLICA Y CORPORATIVA, ESTUDIO DE INVESTIGACIÓN: NIVEL DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL EN PUERTO RICO, *supra* nota 8, en la pág. 7.

58 *Id.* en la pág. 20.

59 *Id.* en la pág. 25.

III. LEY NÚM. 107-2020

En el año 2017, el Senado de Puerto Rico comenzó una iniciativa bajo el nombre “Cumbre Municipal”.⁶⁰ Para los años 2018 y 2019, se hicieron otras ediciones de la llamada “Cumbre Municipal” y en la edición del 2019 se incluyó un grupo de trabajo para el establecimiento de un Código Municipal.⁶¹ La Ley Núm. 107-2020 se redactó de manera tal que se codificara en un solo cuerpo toda la legislación relacionada a los municipios, con el propósito de “[facilitar] el análisis y estableciendo un solo ordenamiento jurídico estructurado y compilado que contenga todas las obligaciones y responsabilidades municipales”.⁶² No obstante, y a juicio del CGPC, la Ley Núm. 107-2020 “no reguló la obligatoriedad de la transparencia”.⁶³ Esto, al igual que cuando se aprobó la Ley Núm. 81-1991, significó otra oportunidad perdida para transparentar los procesos municipales.

IV. PROPUESTAS

La pregunta que nos debemos plantear es cómo resolvemos esta situación. ¿Qué hace falta para que los municipios sean más transparentes y que divulguen de manera proactiva cierta información? Lo primero que hay que reconocer, y que ha quedado demostrado a lo largo del presente escrito, es que el estado de derecho vigente respecto a los municipios, “con relación a la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad fiscal [,] [continúa] siendo deficiente, débil e insuficiente”.⁶⁴ En cuanto a los municipios se refiere, “[e]l marco normativo [aplicable] [a] [estos] carece de disposiciones que [obliguen a divulgar información pública]”.⁶⁵ Ciertamente, las legislaciones aisladas vigentes “dirigidas únicamente a las agencias del gobierno central no son suficientes si pretendemos que las prácticas de transparencia y rendición de cuentas se conviertan en el norte de todo quehacer gubernamental”.⁶⁶

Ante lo anterior, es necesario el enmendar la Ley Núm. 107-2020 con el fin de mandar el que los municipios divulguen de manera proactiva cierta información. En ese sentido, se podría radicar una nueva versión del P. del S. 516, presentado en el cuatrienio de 2017-2020, para dejar de manera clara e inequívoca los deberes de los municipios respecto a la divulgación de la información. Además, el proyecto contendría lo propuesto en el P. de la C. 1996, también presentado durante el cuatrienio pasado, para que las sesiones de las legislaturas municipales se transmitan de manera digital. No obstante, en cuanto a este asunto, se debe utilizar como modelo lo dispuesto en la Ley Núm. 159-2013. Esta Ley, aunque es dirigida a las juntas de directores de las corporaciones públicas, establece unos criterios sobre los métodos de transmisión, detalles sobre el almacena-

⁶⁰ Exposición de motivos, Código Municipal de Puerto Rico, Ley Núm. 107-2020, 2020 LPR 7001.

⁶¹ *Id.*

⁶² *Id.*

⁶³ CENTRO DE GOBERNANZA PÚBLICA Y CORPORATIVA, ESTUDIO DE INVESTIGACIÓN: NIVEL DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL EN PUERTO RICO, *supra* nota 8, en la pág. 25.

⁶⁴ *Id.*

⁶⁵ *Id.*

⁶⁶ *Id.* en la pág. 35.

miento de las grabaciones y las excepciones de aquellos asuntos que estarían exentos de las grabaciones.⁶⁷

Sin embargo, una vez enmendada la Ley Núm. 107-2020, habrá que vigilar el cumplimiento de las nuevas disposiciones que se incorporen a la misma. Como parte de la aprobación de la Ley Núm. 81-1991, el Gobierno de Puerto Rico creó la OCAM, un organismo de asesoramiento para apoyar efectivamente el desarrollo de los municipios; en palabras de Ismael Pagán Colberg, podría catalogarse como una fórmula “hacia nuevos senderos de mayor gobierno propio de forma prudente y ordenada”.⁶⁸ Además de orientar a los municipios, la OCAM servía como ente encargado para regularlos y supervisarlos;⁶⁹ como parte de sus funciones, tenían la responsabilidad de: (1) “emitir guías para reglamentar los procedimientos adecuados sobre compras y subastas, e instruir el mecanismo de auditorías preventivas para ayudar a los municipios en la implantación de medidas que reduzcan la comisión de irregularidades y en el adecuado cumplimiento con las ordenanzas, reglamentos y leyes correspondientes”, y (2) “imponer y cobrar multas administrativas en aquellos casos en que determine la ocurrencia de violaciones a las disposiciones de ley y de los reglamentos que rigen la administración del presupuesto general de ingresos y gastos de los municipios”.⁷⁰

No obstante, la Ley Núm. 81-2017 enmendó la Ley Núm. 81-1991 para eliminar la OCAM y crear la Oficina de Gerencia Municipal (en adelante, “OGM”), entidad adscrita a la Oficina de Gerencia y Presupuesto.⁷¹ Sin entrar en los méritos de los motivos o razones de esta decisión, la OGM funciona como un organismo de asesoramiento y apoyo a los municipios. Contrario a la OCAM, la OGM no tiene los poderes de intervenir y de hacer que los municipios cumplan con las leyes.⁷²

Ante este cambio, una alternativa por la que se puede optar es que exista un ente que intervenga de forma preventiva y que haga cumplir las medidas de transparencia que apruebe la Asamblea Legislativa de Puerto Rico para que los procesos municipales sean más íntegros. Esa entidad es la Oficina del Inspector General (en adelante, “OIG”). Según la exposición de motivos de su Ley Orgánica, esta entidad:

[I]nterviene con las entidades gubernamentales, de forma preventiva, para fomentar una sana administración gubernamental. Entre sus múltiples responsabilidades podemos destacar: llevar a cabo estudios, exámenes y evaluaciones necesarias para medir, mejorar y aumentar la efectividad, la eficacia y economía en el funcionamiento de las entidades gubernamentales. Además, tiene la facultad de asesorar a las agencias en el desarrollo de estudios administrativos y evaluaciones existentes en el diseño de procedimientos gerenciales de entidades

67 3 LPRA §§ 9081, 9083, 9085 y 9087.

68 Ismael Pagán Colberg, *Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales: Organismo esencial para implantar la reforma municipal*, 24 PLERUS 33, 34 (1995).

69 Rafael Hernández Colón, *La reforma municipal: Un proyecto histórico de democracia*, 24 PLERUS 7, 9 (1995).

70 Pagán Colberg, *supra* nota 68, en la pág. 35.

71 Ley de municipios autónomos, Ley Núm. 81-1991, 21 LPRA § 4001 (2014) (derogada 2020). El cambio se incorporó en el Código Municipal de Puerto Rico, Ley Núm. 107-2020, 21 LPRA § 8211 (2014).

72 21 LPRA § 8211.

gubernamentales, con el fin de formular recomendaciones que promuevan la economía y la eficiencia en la administración pública. El Inspector General debe tener una participación activa antes y durante la gestión administrativa. Por lo tanto, tanto el Inspector General como el Contralor, entre otras entidades, intervienen con las entidades públicas en busca de una administración efectiva, pero en diferentes etapas del proceso administrativo.⁷³

Si bien es cierto que, actualmente, los municipios no están bajo la jurisdicción de la OIG,⁷⁴ eso pudiese cambiar si se llegara a enmendar la Ley Núm. 15-2017, según enmendada, conocida como la *Ley de Inspector General de Puerto Rico* (en adelante, “Ley Núm. 15-2017”). De hecho, en el presente cuatrienio, el representante José E. Meléndez Ortiz radicó el Proyecto de la Cámara 1138.⁷⁵ Esta medida tiene el propósito otorgarle independencia de criterio a los auditores internos de los municipios, para que estos no estén bajo la supervisión o el mando de quienes, en su respectiva labor, vayan a ser auditados.⁷⁶ Incluso, tal iniciativa sería cónsona con su oficina homóloga en el estado de Massachusetts; en este caso, dicha oficina tiene jurisdicción sobre los municipios.⁷⁷ No obstante, al presente, parecería que dicha medida está muy lejos de convertirse en Ley. Desde que se presentó el proyecto en enero del 2022, y al momento de redactar el presente escrito, la medida no ha tenido progreso legislativo. En cambio, hace algunos meses, se firmó la Ley Núm. 92 del 14 de octubre de 2022 (en adelante, “Ley Núm. 92-2022”).⁷⁸ Dicha Ley enmienda tanto la Ley Núm. 15-2017 como la Ley Núm. 107-2020 a los fines de establecer que los auditores internos de las entidades gubernamentales excluidas de la jurisdicción de la OIG, incluyendo los municipios, no pueden formar parte del personal de confianza ni brindar sus servicios por medio de contratación gubernamental.⁷⁹ Esto se hizo con el fin de reducir el riesgo de que sus determinaciones respondan a temores sobre sus permanencias en los cargos que ocupan.⁸⁰ Además, se establecen unos requisitos para aquellas personas que funjan como auditores internos en los municipios.⁸¹ Ahora bien, a pesar del fin loable de la Ley Núm. 92-2022, y el adelanto que representa en comparación con el marco legal previo a la firma de la misma, dicha Ley reafirma el que la OIG no intervendrá con los municipios de la manera en que se hace actualmente con la mayoría de las entidades gubernamentales adscritas a la Rama Ejecutiva.⁸²

73 Exposición de motivos, Ley del inspector general de Puerto Rico, Ley Núm. 15-2017, 2017 LPR 578-579. 74 Ley del inspector general de Puerto Rico, Ley Núm. 15-2017, 3 LPR § 8868 (2019).

75 P. de la C. 1138 de 19 de enero de 2022, 3ra Ses. Ord., 19na Asam. Leg.

76 *Id.* en la pág. 4.

77 Terrance Adams, *State Inspectors General*, CONNECTICUT GENERAL ASSEMBLY (16 de agosto de 2013), <https://www.cga.ct.gov/2013/rpt/2013-R-0315.htm>.

78 Ley para enmendar Ley Núm. 15-2017 y Ley Núm. 107-2020, Ley Núm. 92-2022, <https://sutra.oslpr.org/osl/sutra/anejos/139716/ley%2092-2022.pdf> (última visita 21 de abril de 2023).

79 *Id.* en las págs 2-3. Es preciso mencionar que este cambio no aplica a la Rama Legislativa y la Rama Judicial. *Id.* en la pág. 2.

80 Exposición de motivos, Ley para enmendar Ley Núm. 15-2017 y Ley Núm. 107-2020, Ley Núm. 92-2022, <https://sutra.oslpr.org/osl/sutra/anejos/139716/ley%2092-2022.pdf> (última visita 21 de abril de 2023).

81 Código Municipal de Puerto Rico, Ley Núm. 107-2020, art. 2.006, 21 LPR § 7154, (2014 & Supl. 2022).

82 Ley para enmendar Ley Núm. 15-2017 y Ley Núm. 107-2020, Ley Núm. 92-2022, <https://sutra.oslpr.org/osl/sutra/anejos/139716/ley%2092-2022.pdf> (última visita 21 de abril de 2023).

CONCLUSIÓN

Para atender el asunto de la transparencia en las gestiones municipales, debemos empezar a darle la prioridad que merece. Aunque los municipios, a *motu proprio*, pueden desarrollar un marco normativo para impulsar una política de transparencia dentro de sus propios gobiernos locales, el Gobierno de Puerto Rico tiene las herramientas para lograr que la transparencia municipal no sea la excepción, sino la norma.

Ante esto, hay dos componentes indispensables para lograr que los municipios sean transparentes. Primero, instaurar un marco legal estableciendo los requerimientos de divulgación proactiva de la información desde los municipios. Ante esto, existe la necesidad de enmendar la Ley Núm. 107-2020 para lograr una mayor transparencia municipal y maximizar el acceso a la información de nuestros gobiernos locales.

Pese a ello, no basta con implantar la regulación solamente. Es necesario que una entidad fiscalice su cumplimiento y que, de manera preventiva, identifique áreas de oportunidad para mejorar procesos no solo en aspectos de transparencia y acceso a la información, sino en otras también. Es por tal razón que, ante la eliminación de OCAM, hay que considerar, como segundo componente, la posibilidad de enmendar la Ley Núm. 15-2017 para extender la jurisdicción de la OIG a los municipios y que el marco de acción de dicha Oficina respecto a éstos esté a la par con aquellas entidades de la Rama Ejecutiva que no se consideran como excepciones. Entiéndase, el ir más allá de lo dispuesto en Ley Núm. 92-2022 y hacer que la OIG pueda intervenir y llevar a cabo acciones preventivas para que los municipios cumplan con las disposiciones de transparencia y acceso de información, debe incluirse en la Ley Núm. 107-2020.

El Gobierno de Puerto Rico debe tomar pasos afirmativos, aprobando una legislación comprensiva que recoja todas las iniciativas de transparencia propuestas (como las mencionadas en el presente escrito) y que no han salido de la Asamblea Legislativa. La corrupción es un mal social que nos aqueja y cuyas causas se deben a varios factores. No obstante, si logramos una mayor transparencia, una divulgación proactiva y rutinaria de la información de los municipios y sus respectivas gestiones, estaríamos contribuyendo para que los municipios mejoren sus prácticas de gobernanza, restableciendo la confianza perdida de la ciudadanía en las administraciones municipales de Puerto Rico.