



24 de septiembre de 2014

Hon. Ángel R. Rosa Rodríguez
Presidente
Comisión de Gobierno, Eficiencia Gubernamental e Innovación Económica
Senado de Puerto Rico
San Juan, Puerto Rico

P. del S. Núm. 675: Para crear la "Ley de Libertad al Conocimiento", a fin de declarar la naturaleza pública de todo estudio, producto de una investigación costeadada con fondos públicos, estatales o federales con el propósito de expandir la política pública de gobierno de transparencia basado en el acceso a información y estadísticas públicas y confiables; garantizar el acceso al público en general a todo estudio producto de una investigación costeadada con fondos públicos, estatales o federales; establecer responsabilidades, excepciones, penalidades y procedimientos obligatorios y delegar las garantías de esta Ley al Instituto de Estadísticas de Puerto Rico.

Estimado señor Presidente:

Reciba un cordial saludo de quienes integramos el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (Instituto). Recibimos una solicitud de comentarios en torno a la medida de referencia. Procedemos a expresarnos.

I. Alcance de la medida

El objetivo de esta medida es garantizar a los ciudadanos el fácil acceso a todo estudio que haya sido costeadado con fondos públicos, estatales o federales, a través del Portal de la Internet del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, mediante formato digital¹.

Según el Artículo 3 de la medida el término *estudio* significa *cualquier obra o documento, producto de la aplicación de métodos, procedimientos y técnicas investigativas, a fin de obtener nuevos conocimientos, explicaciones y comprensión científica de problemas y fenómenos, que sea costeadado con fondos públicos, estatales o federales, por el gobierno, municipios o cualquier otra entidad del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.*

La base de datos, denominada como el *Centro de Recursos de Investigación Pública de Puerto Rico*, será administrada por el Instituto. Bajo este Centro se recopilarán, organizarán y archivarán los estudios. Se dispone, además, que un Administrador nombrado por el Director Ejecutivo del Instituto, será

¹ Artículo 2 de la medida.

responsable de publicar a través del portal del Instituto todo estudio recibido, una vez sea verificado, manteniendo como prioridad la calidad del contenido del documento digital, en la red de la Internet en una base de datos que será denominada como el “Centro de Recursos de Investigación Pública”, acompañado de la razón del mismo y la aplicación de su uso original².

El mandato de esta medida se extiende a *todo departamento, agencia, instrumentalidad, oficinas y todo otro organismo del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, incluyendo a toda corporación pública, sus subsidiarias, corporaciones municipales especiales, consorcios o cualquier entidad gubernamental que tenga personalidad jurídica propia, creada por ley o que en el futuro pueda crearse, sin excepción alguna*³.

La medida bajo estudio autoriza la imposición de multas en dos circunstancias⁴:

- Por la violación a la Ley una multa administrativa de un mínimo de quinientos (500) dólares hasta un máximo de cinco (5,000) dólares por cada falta.
- Cuando ocurra un encubrimiento de algún estudio se le impondrá una multa administrativa de un mínimo de dos mil (2,000) dólares hasta un máximo de diez mil (10,000) dólares. Estas multas administrativas no aplicarán a ningún funcionario de la Ramas Legislativas y Judiciales⁵.

Las multas que se impongan ingresarán en una cuenta especial a favor del Instituto en el Departamento de Hacienda⁶.

El objetivo central de esta medida es lograr que esta información esté accesible a cualquier persona interesada, para fomentar el desarrollo del conocimiento y ayudar a la formulación de estrategias para solucionar muchos de los problemas que reducen nuestra calidad de vida como pueblo⁷. Se afirma que en innumerables ocasiones, estos estudios no son traducidos en acción por la agencia o instrumentalidad gubernamental que los encomendó y pagó, por lo que un gran cúmulo de información que podría ser utilizada para beneficio de la comunidad en general por otras organizaciones, yace desconocida en algún archivo del Gobierno⁸.

II. Derecho al acceso a la información en Puerto Rico

El derecho a inspeccionar y obtener copia de cualquier documento público ha sido reconocido históricamente tanto por las leyes como por la jurisprudencia en Puerto Rico, aún antes de aprobarse la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en el año 1952. Así pues, el Artículo 47 de la Ley de Evidencia de 9 de marzo de 1905 disponía:

² Artículo 4 y 6 de la medida.

³ Artículo 3(b) de la medida.

⁴ **Aunque la disposición no indica quien impondrá la multa inferimos que le corresponde al Instituto.**

⁵ Artículo 7 de la medida.

⁶ Artículo 8 de la medida.

⁷ Véase la Exposición de Motivos de la medida.

⁸ Id.

*Todo ciudadano tiene derecho a inspeccionar y sacar copia de cualquier documento público de Puerto Rico, salvo lo expresamente dispuesto en contrario por la ley*⁹.

En *Vidal v. Marrero*, 20 D.P.R. 264 (1914), el Tribunal Supremo de Puerto Rico reconoció dicho derecho, sujeto a que el solicitante pagase los derechos correspondientes dispuestos en ley con respecto a la certificación y copia de los documentos públicos solicitados.

En *Prensa Insular de Puerto Rico v. Cordero*, 67 D.P.R. 89 (1947), el Tribunal Supremo de Puerto Rico reconoció que los tribunales tienen la facultad, mediante el auto de mandamus, de ordenar a cualquier funcionario público a cumplir con un deber impuesto por ley, tal y como el de permitir inspeccionar y sacar copia de cualquier documento público, previo el pago de los derechos correspondientes fijados en la ley.

En *Dávila v. Superintendente de Elecciones*, 82 D.P.R. 264, 283-84 (1960), el Tribunal Supremo reiteró el uso del recurso de mandamus para lograr inspeccionar y obtener copia de documentos públicos (listas provisionales de inscripciones bajo la Ley Electoral), pero estableció las circunstancias bajo las cuales podrá utilizarse dicho recurso para dichos fines, a saber: para lograr que se cumplan propósitos de utilidad social e individual.

En *Pueblo v. Millán Hernández*, 110 D.P.R. 171 (1980), el Tribunal Supremo estableció que el término “documentos públicos” tiene varias acepciones. En ocasiones, se ha utilizado dicho término para referirse a “documentos que están a la disposición de todos”, que no son confidenciales. Id. En otras ocasiones, se ha utilizado el término para referirse a documentos oficiales preparados por funcionarios públicos en el desempeño de un deber público. Id. Por último, apuntó también que el Código Civil de Puerto Rico establece en su Artículo 1170, 31 L.P.R.A. § 3271, que *son documentos públicos los autorizados por un notario o empleado público competente, con las solemnidades requeridas por la ley.*

En términos más generales, el caso normativo en Puerto Rico sobre el derecho de un ciudadano a obtener información en poder del Estado es *Soto v. Secretario de Justicia*, 112 D.P.R. 477 (1982). En dicho caso, el Estado (a través del Negociado de Investigaciones Especiales) amparándose en la clasificación “confidencial” de la investigación realizada sobre los hechos ocurridos en el caso de los asesinatos en el Cerro Maravilla, no permitió – a parte interesada – examinar los documentos obrantes en sus archivos relacionados con dichos sucesos. El Tribunal Supremo indicó en dicho caso que existe una estrecha correspondencia entre el derecho constitucional a la libre expresión y la libertad de información. Id. La premisa es sencilla: sin conocimiento de hechos no se puede juzgar ni exigir remedios a los agravios gubernamentales mediante los procedimientos judiciales o a través de las urnas cada cuatro años. Id. Resolvió, pues, el Tribunal Supremo que el Estado, como depositario de las funciones que emanan de la soberanía del Pueblo, no puede negar caprichosamente y sin justificación aparente la información recopilada en su gestión pública. Id. Al recibir del Pueblo soberano la función de gobernar, el Estado no quedó en libertad de decidir cuales papeles y documentos resultantes de su gestión pública estarían fuera del escrutinio de quienes son, en esencia, la fuente misma de la soberanía. Id. Únicamente es admisible que el Estado invoque el manto de secretividad para sus propias actuaciones en casos de imperativo interés público. Id.

⁹ El Artículo 47 de la Ley de Evidencia de 1905, pasó a ser el Artículo 409 del Código de Enjuiciamiento Civil de 1933, 32 L.P.R.A. § 1781, el cual al día de hoy, continua vigente.

Ahora bien, el Tribunal Supremo, en *Soto*, aclaró que el derecho de acceso y a recopilar información, al igual que otros derechos de orden constitucional, no puede ser absoluto. Id. a las págs. 493-96. Así pues, por ejemplo, no hay duda de que una de las funciones más importantes del Estado es garantizar el orden público, y aprehender y castigar a los infractores. Esta función de seguridad pública no podría ser descargada adecuadamente si el Estado no tuviera a su disposición todo un aparato investigativo capaz de resolver los crímenes que se cometan aislada pero rutinariamente, e igualmente capaz de descifrar el engranaje (a veces perfectamente acoplado) del crimen organizado y del terrorismo moderno. Ninguna sociedad civilizada, de inspiración democrática, puede asegurar su supervivencia sin leyes que la rijan y sin un aparato coercitivo mínimo que las haga cumplir. De ahí que, en términos generales, se haya reconocido una restricción general al derecho de inspección de documentos públicos. Id. *No hay un derecho general de inspección de documentos que, aunque de naturaleza pública, tengan que ser mantenidos en secreto y fuera de la inspección ordinaria, tales como la correspondencia diplomática, y las cartas y los despachos del servicio de detective de la Policía u otros relacionados con la captura y enjuiciamiento de delincuentes.* Id. Añadió el Tribunal Supremo en *Soto*, además, que, si bien es cierto que el Estado puede restringir a la ciudadanía el derecho de acceso a los expedientes investigativos, también es cierto que no puede impedir absolutamente dicho acceso con sólo invocar el hecho de que se trata de un récord policial. Id. Consecuentemente, el Tribunal Supremo señaló que la Asamblea Legislativa puede aprobar legislación para sustraer del escrutinio público determinados documentos e informes que, por ejemplo, estén ligados a la fase investigativa o preventiva del crimen y que por su naturaleza pongan innecesariamente en riesgo los resultados de una investigación en curso, la vida de informantes, confidentes y testigos, así como la de los propios empleados y funcionarios del Estado, o que de cualquier otro modo afecten verdaderamente la seguridad pública. Id. No obstante, como excepción, toda legislación que pretenda ocultar información a un ciudadano bajo el palio de la confidencialidad debe ser interpretada restrictivamente a favor del derecho del pueblo a mantenerse informado. Dicha legislación, como cualquier otra que incida sobre derechos fundamentales, tiene que justificarse a plenitud y contener normas claras y precisas que permitan identificar adecuadamente el material al cual, y las circunstancias en las cuales, habrá de aplicarse la norma de accesibilidad. En otras palabras, ninguna legislación que no contenga estándares apropiados para determinar el tipo de documento e información que habrá de estar sujeta al escrutinio público y que, por el contrario, establezca una norma de confidencialidad absoluta, puede superar el rigor de la cláusula constitucional en discusión.

Con respecto a la legislación que el Estado promueva para restringir el acceso a la información en su poder, resolvió el Tribunal Supremo en *Soto* que, cuando no haya estándares en la ley que gobiernen el ejercicio de la discreción, el esquema permitiría y promovería una aplicación arbitraria y discriminatoria de la ley. Id. a las págs. 499-504. El ejercicio de poderes administrativos a base de consideraciones caso a caso, no a base de una ley o de un reglamento, adolece del defecto constitucional de ambigüedad. Id.

En *In re Carácter Público, Expedientes Originados en Solicitudes de Admisión al Ejercicio de la Abogacía*, 116 D.P.R. 412 (1985), el Tribunal Supremo, mediante Resolución al efecto, reiteró la norma de que los expedientes individuales de los abogados son públicos, y están accesibles, previa solicitud escrita, a cualquier persona con interés legítimo en los mismos. Indicó el Tribunal Supremo que la naturaleza pública de la cual está revertida la práctica de la abogacía, impide cualquier otra conclusión. Id.

En *Santiago v. Bobb y El Mundo, Inc.*, 117 D.P.R. 153 (1986), se sometió a un ex Secretario de Justicia a una deposición en un caso de libelo del cual no era parte, pero el ex funcionario público se negó a contestar preguntas sobre una investigación criminal posiblemente pendiente en el Departamento de

Justicia. Ante esta situación, el Tribunal Supremo indicó que ha quedado rezagada la época en que el Estado podía cubrir con el monto del misterio y el silencio sus asuntos arbitraria y caprichosamente. Id. La erosión a la inaccesibilidad de información en manos del Gobierno y sus funcionarios ha sido precipitada por imperativos constitucionales y de justicia, inherentes a un verdadero sistema democrático apuntalado en el libre fluir de ideas. Id.

Por tanto, existe una correlación importante entre el derecho a la libre expresión y la libertad de información. Id. El Tribunal Supremo explicó que hoy día la secretividad en los asuntos públicos es la excepción y no la norma. Id. a la pág. 159. Un reclamo de confidencialidad por el Estado sólo puede prosperar en un limitado número de supuestos cuando:

- (i) una ley así lo declare;
- (ii) la comunicación esté protegida por alguno de los privilegios evidenciarios (contenidos en las Reglas Evidencia);
- (iii) revelar la información pueda lesionar derechos fundamentales de un tercero;
- (iv) se trate de la identidad de un confidente; o
- (v) sea información oficial, conforme a la Regla 31 de Evidencia. Id.

Resolvió, además, el Tribunal Supremo que le corresponde al Estado probar precisa e inequívocamente la aplicabilidad de cualesquiera de las excepciones anteriormente enumeradas. Id. No bastan meras generalizaciones.

En *López Vives v. Policía de Puerto Rico*, 118 D.P.R. 219 (1987) el Tribunal Supremo se enfrentó a la denegatoria del Estado, a nivel administrativo, a proveerle acceso a un ciudadano a un documento que dio lugar a su expulsión de la Policía de Puerto Rico, catalogándolo como confidencial. En ese caso, el Tribunal Supremo reconoció que, en ocasiones, el Estado tiene razones válidas para negarle información a un ciudadano, por lo cual está facultado para levantar los privilegios de confidencialidad recogidos en las anteriores Reglas 31 y 32 de Evidencia. Id. No obstante, resolvió que, a nivel administrativo, deberá examinarse la naturaleza y el contenido del documento, y el efecto de la divulgación del mismo sobre los intereses del Estado. Id. También debe examinarse la práctica de la agencia al recibir la información: quién tiene acceso a la misma y qué usos generalmente se le da. Id. Corresponde inicialmente al organismo administrativo adoptar las medidas pertinentes para facilitar el acceso a los documentos tomando en consideración los intereses públicos y privados. Id.

En *López Vives*, el Tribunal Supremo resolvió que el policía expulsado tenía derecho a revisar el documento en que se basó su expulsión para poder dar su versión o refutarlo. Véase, además, *Rivera Santiago v. Secretario de Hacienda*, 119 D.P.R. 265 (1987) (resolviendo que cuando una agencia administrativa toma una decisión basándose “en el expediente”, sin fundamentar ni explicar su decisión, tal proceder viola la cláusula constitucional de debido procedimiento de ley).

En *Noriega v. Gobernador*, 130 D.P.R. 919 (1992), el Tribunal Supremo indicó que la tendencia a favor del derecho a la información es irreversible. Id. Para que el Estado prevalezca en su reclamo de confidencialidad, éste debe presentar prueba y demostrar la existencia de intereses apremiantes de mayor jerarquía que los valores protegidos por el derecho de libertad de información de los ciudadanos. Id.

En *Anqueira v. Junta de Libertad bajo Palabra*, 150 D.P.R. 10 (2000), se solicitaba examinar un expediente que por ley era designado como confidencial. El Tribunal Supremo expresó que las etiquetas legislativas de “confidencialidad” deben evaluarse frente al derecho de acceso a información invocado por el ciudadano, dada la estrecha correspondencia que existe entre la libre expresión y la libertad de información. Id. Añadió el Tribunal Supremo en *Anqueira* que, sin embargo, el derecho a la información no es absoluto. Id. Puede ser limitado por el Estado de existir intereses apremiantes que lo justifiquen. Id. Aunque en Puerto Rico no existe una legislación uniforme que provea normas y requisitos para la retención de información gubernamental, cuando se levanta la bandera de confidencialidad, el reclamo gubernamental puede enmarcarse en una ley específica o en los privilegios de “información oficial” reconocidos en las Reglas de Evidencia. Id. Concluyó el Tribunal, luego de analizar las ocasiones en las cuales el gobierno puede hacer un reclamo de confidencialidad, que toda ley que pretenda ocultar información a un ciudadano bajo el palio de la confidencialidad tiene que justificarse a plenitud y contener normas claras y precisas que permitan identificar adecuadamente el material y las circunstancias en que habrá de aplicarse la norma de accesibilidad. Id. Ello se satisface si:

- la regulación gubernamental cae dentro del poder constitucional del Gobierno;
- propulsa un interés gubernamental importante o sustancial que no está relacionado con la supresión de la libre expresión; y
- la restricción concomitante del derecho a la libre expresión no es mayor que la esencial para propulsar dicho interés. Id.

Aquella legislación que no contenga estándares apropiados para determinar el tipo de documento e información que habrá de estar sujeta al escrutinio público y que, por el contrario, establezca una norma de confidencialidad absoluta, no puede superar el rigor de la cláusula constitucional que garantiza el derecho a la libre expresión. Id.

En *Ortiz v. Directora Administrativa de los Tribunales*, 152 D.P.R. 161 (2000), el Tribunal Supremo discutió la confidencialidad de un expediente investigativo de la Rama Judicial sobre la conducta de un juez. En este caso, la persona que solicitaba acceso al momento no tenía injerencia alguna en la querella. Id. Ante tal circunstancia, el Tribunal Supremo resolvió que en una sociedad que se gobierna a sí misma resulta imperativo reconocer al ciudadano común el derecho legal de examinar e investigar cómo se conducen sus asuntos, sujeto sólo a aquellas limitaciones que impone la más urgente necesidad pública. Id.

En Puerto Rico, por el estrecho vínculo que existe entre los derechos a la libertad de expresión, a la libertad de asociación y a pedir al gobierno la reparación de agravios, se ha reconocido el derecho fundamental de acceso a la información pública, cuyo propósito primordial es garantizar la libre discusión de los asuntos de gobierno. Id. Ello conlleva asegurar y facilitar a todos los ciudadanos de nuestro país el derecho a examinar el contenido de los expedientes, informes y documentos que se recopilan en la gestión de gobierno y que constan en las agencias del Estado. Id. No obstante, ello no significa que el derecho de acceso a información pública es absoluto e ilimitado. Id.

Indica el Tribunal Supremo en *Ortiz* que el derecho de acceso a determinada información en poder del Estado depende de si la información solicitada es en realidad “información pública”, según se define dicho término en el Artículo 1170 del Código Civil, 31 L.P.R.A. § 3271, o en el Artículo 1(b) de la Ley de la Administración de Documentos Públicos de Puerto Rico, según enmendada, 3 L.P.R.A. § 1001(b). Id. Una vez un documento cae bajo alguna de dichas definiciones, el ciudadano común tiene derecho a solicitar

acceso a la información y el Estado sólo podrá negar el acceso a un ciudadano interesado en determinadas circunstancias. Id. Añade el Tribunal Supremo en dicho caso que el aún vigente Artículo 409 del Código de Enjuiciamiento Civil, 3 L.P.R.A. § 1781, establece claramente que, en principio, todo ciudadano, por el sólo hecho de serlo, tiene el “interés especial” necesario para solicitar examinar cualquier documentación pública. Id. Siendo así, el acto de denegar el acceso, por sí mismo, causa al solicitante un daño claro, palpable y real. Id. Cuando el Estado injustificadamente impide al ciudadano inspeccionar un expediente público, lesiona su derecho fundamental a estar informado; derecho a su vez inherente y necesario para el ejercicio efectivo de los derechos constitucionales de libertad de expresión, de libertad de asociación y de pedir al gobierno la reparación de agravios. Id. El ciudadano que no logra acceso a un documento público por razón de un reclamo de confidencialidad del Estado tiene, pues, cuando menos, legitimación activa para cuestionar la validez del obstáculo que se interpone al ejercicio de sus derechos constitucionales. Id.

En *Ortiz*, el Tribunal Supremo reiteró la regla general anteriormente mencionada en cuanto a que el Estado, incluyendo la Rama Judicial, sólo puede reclamar válidamente el secretismo de información pública en un número limitado de supuestos, a saber, cuando: (i) una ley (o un reglamento) así específicamente lo declara; (ii) la comunicación está protegida por alguno de los privilegios evidenciarios que pueden invocar los ciudadanos; (iii) revelar la información puede lesionar derechos fundamentales de terceros; (iv) se trate de la identidad de un confidente conforme a la Regla 32 de Evidencia, 32 L.P.R.A. Ap. IV, R. 32; o (v) sea información oficial conforme a la Regla 31 de Evidencia, 32 L.P.R.A. Ap. IV, R. 31. Id. En específico, sin embargo, el Tribunal Supremo explicó que, cuando el Gobierno invoca una ley o un reglamento como fundamento para negar al ciudadano el acceso a información pública, la regulación debe satisfacer un escrutinio judicial estricto. Id. En concreto, deben cumplirse los siguientes requisitos: (i) que el ejercicio regulatorio esté dentro del poder constitucional del gobierno; (ii) que éste propulse un interés gubernamental apremiante; (iii) que tal interés no esté directamente relacionado con la supresión de la libertad de expresión; y (iv) que la restricción a la libertad de expresión no sea mayor de lo necesario para propulsar dicho interés¹⁰. Id.

En armonía con el estado de derecho antes discutido, el Artículo 8.017 de la Ley de Municipios Autónomos de Puerto Rico establece la normativa en cuanto a la inspección de documentos públicos bajo la custodia de los municipios. Este Artículo dispone:

Cualquier persona podrá solicitar que se le permita inspeccionar, copiar, fotocopiar u obtener copias certificadas de cualquier documento público de naturaleza municipal, salvo que expresamente se disponga lo contrario por cualquier ley al efecto. A los fines de este Artículo "documento público", significará cualquier escrito, impreso, papel, libro, folleto, fotografía, fotocopia, película, microficha, cinta magnetofónica, mapa, dibujo, plano, cinta, disco compacto o cualquier otro material leído por máquina e informativo, sin importar su forma o características físicas y que se origine, reciba o se conserve en cualquier unidad administrativa, dependencia u oficina del municipio de acuerdo con la ley; y cualquier escrito que se origine en otra agencia del Gobierno Estatal o del Gobierno Federal o que se origine por cualquier persona privada, natural o jurídica, en el curso ordinario de transacciones con el municipio y se conserven permanente o temporalmente en cualesquiera unidades administrativas, oficinas o dependencias del municipio por su utilidad administrativa o valor legal, fiscal, histórico o cultural. Todo funcionario municipal

¹⁰ Véase, además, *Ortiz Rivera v. Panel Sobre el F.E.I.*, 155 D.P.R. 219 (2001) y *Trans Ad de P.R., Inc. V. Junta de Subastas, A.M.A.*, 2008 T.S.P.R. 110,

bajo cuya custodia sobre algún documento público de naturaleza municipal, está en la obligación de expedir, a requerimiento, copia certificada del mismo previo el pago de los derechos legales correspondientes. Se establecerá por ordenanza los derechos a cobrarse por la expedición y certificación de documentos públicos municipales, los cuales serán razonablemente suficientes para resarcir al municipio los costos de su búsqueda y reproducción. No se cobrará derecho alguno por la búsqueda y reproducción de cualesquiera documentos públicos de naturaleza municipal que se soliciten para asuntos oficiales por cualquier Cámara de la Asamblea Legislativa o las comisiones de ésta, Tribunal de Justicia, la Oficina del Contralor de Puerto Rico, el Centro de cualquier tribunal, agencia o funcionario del Gobierno Central o del Gobierno Federal.

Como se observa, la Ley reconoce el derecho **de cualquier persona** para solicitar el que se le permita **inspeccionar, copiar, fotocopiar u obtener copias** certificadas de cualquier documento público de naturaleza municipal. Este derecho está limitado a que expresamente se disponga lo contrario en una ley al efecto. Por su parte, el Artículo define expresamente lo que debe considerarse documento público, lo que incluye, en lo pertinente, cualquier escrito, impreso, papel, libro, folleto, fotografía, fotocopia, película, microficha, cinta magnetofónica, mapa, dibujo, plano, cinta, disco compacto o cualquier otro material leído por máquina e informativo, sin importar su forma o características físicas y que se origine, reciba o se conserve en cualquier unidad administrativa, dependencia u oficina del municipio de acuerdo con la ley. Además, se establece expresamente la obligación de todo funcionario público que custodie un documento de naturaleza municipal, de expedir, a requerimiento, copia certificada del mismo previo el pago de los derechos legales correspondientes.¹¹

Este Artículo establece expresamente la obligación del Municipio de permitir la inspección y revisión de documentos públicos, y si fuese requerido, expedir copias certificadas de los mismos bajo el pago de los aranceles correspondientes.

Es menester señalar que la citada Ley Núm. 81-1991 no dispone consideración de confidencialidad o secretividad alguna en cuanto a los documentos públicos de naturaleza municipal. No obstante, existe cierta información cuyo acceso está limitado por ley y sobre la cual el Municipio debe tomar medidas adecuadas para proteger la información y evitar el acceso irrestricto por parte de la ciudadanía. A manera ilustrativa, y sin que constituya una lista taxativa, podemos mencionar:

1. el número de seguro social de las personas¹²;
2. información que pudiera catalogarse secreto comercial¹³;
3. información de carácter financiero y/o bancario;

¹¹ El propio Artículo establece que “se establecerá por ordenanza los derechos a cobrarse por la expedición y certificación de documentos públicos municipales, los cuales serán razonablemente suficientes para resarcir al municipio los costos de su búsqueda y reproducción”. **Sobre este particular, de no existir ordenanza sobre estos efectos, las copias emitidas deberán ser libre de costo.**

¹² Véase, Ley Núm. 243-2006 de 10 de noviembre de 2006.

¹³ Véase Ley Núm. 80-2011 de 3 de junio de 2011, conocida como la *Ley para la protección de Secretos Comerciales e Industriales de Puerto Rico*, define secreto comercial como toda información: a) de la cual se deriva un valor económico independiente, ya sea un valor actual o un valor potencial, o una ventaja comercial, debido a que tal información no es de conocimiento común o accesible por medios apropiados por aquellas personas que pueden obtener un beneficio pecuniario del uso o divulgación de dicha información; y; b) que ha sido objeto de medidas razonables de seguridad, según las circunstancias, para mantener su confidencialidad. Será también parte del Secreto Comercial toda información generada, utilizada o resultante de los intentos fallidos realizados en el proceso de desarrollar el mismo.

4. comunicación protegida por alguno de los privilegios evidenciarios que puedan invocar los ciudadanos;
5. revelar la información que pueda lesionar derechos fundamentales de tercero;
6. los expedientes de los procesos de subasta, previo al acto de apertura de las licitaciones¹⁴;
7. información de carácter contributivo expuesto en la planilla de contribución sobre ingresos;
8. información de carácter privilegiado sometido por proponentes en negociación con entidades gubernamentales en procesos de alianzas público-privadas¹⁵;
9. prohibición a los servidores públicos de revelar o usar información o un documento confidencial adquirido por razón de su empleo para obtener directa o indirectamente, un beneficio para el o para una persona privada o negocio¹⁶.

En resumen, del estado de derecho antes expuesto surge, en primer lugar, que la regla general es que la información en posesión del Estado es pública y debe estar accesible a la ciudadanía en general¹⁷. El Estado sólo puede reclamar válidamente el secretismo de información pública en un número limitado de supuestos, a saber, cuando: (i) una ley (o un reglamento) así específicamente lo declara; (ii) la comunicación está protegida por alguno de los privilegios evidenciarios que pueden invocar los ciudadanos; (iii) revelar la información puede lesionar derechos fundamentales de terceros; (iv) se trate de la identidad de un confidente conforme a la Regla 32 de Evidencia, 32 L.P.R.A. Ap. IV, R. 32; o (v) sea información oficial conforme a la Regla 31 de Evidencia, 32 L.P.R.A. Ap. IV, R. 31.

En segundo lugar, y más específicamente, cuando el Gobierno invoca una ley o un reglamento como fundamento para negar al ciudadano el acceso a información pública, la regulación debe satisfacer un escrutinio judicial estricto. En concreto, deben cumplirse los siguientes requisitos: (i) que el ejercicio regulatorio esté dentro del poder constitucional del gobierno; (ii) que éste propulse un interés gubernamental apremiante; (iii) que tal interés no esté directamente relacionado con la supresión de la libertad de expresión; y (iv) que la restricción a la libertad de expresión no sea mayor de lo necesario para propulsar dicho interés.

III. Ley del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico

Con el propósito de promover cambios en los sistemas de recopilación de datos y estadísticas para que éstos sean completos, confiables y de rápido y universal acceso, la Ley Núm. 209 de 28 de agosto de 2003, según enmendada, también conocida como la Ley del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, creo el Instituto con la misión primordial de coordinar el Servicio de Producción de Estadísticas de los organismos gubernamentales del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, de requerir información, tanto al sector público como al privado, y de elaborar en coordinación con el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa la política de desarrollo de la función pública estadística.

Para ejercer nuestro trabajo de manera costo efectiva, el Instituto ha encontrado sumamente útil crear un repositorio de estudios especiales que se encuentra disponible gratuitamente en nuestro portal. Este repositorio conocido como la “Biblioteca Virtual de Estudios Especiales”¹⁸ fue creado en parte porque el

¹⁴ Véase *Trans Ad vs. Junta de Subasta*, supra.

¹⁵ Véase, Ley Núm. 29-2009 de 8 de junio de 2009, conocida como “Ley de Alianza Publico Privadas”.

¹⁶ Véase, Ley Núm. 1-2012 de 3 de enero de 2012, conocida como “Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico de 2011”.

¹⁷ Véase, Roig Colon (2009), Acceso, divulgación y confidencialidad de la información del gobierno, Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, disponible: <http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/LinkClick.aspx?fileticket=gNMedoJMhoc%3d&tabid=165>.

¹⁸ Véase <http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/Estadisticas/Bibliotecavirtual.aspx>.

Gobierno comisiona un número considerable de estudios especiales que no contaban con un sitio central en donde puedan ser guardados gratuitamente y de manera continua y accesible. El resultado había sido el gasto de millones de dólares en estudios, la pérdida de datos valiosos, un bajo aprovechamiento de la información producida en estos estudios, dificultad para encontrar estudios que se hayan hecho en el pasado e incluso la duplicación de estudios sobre el mismo tema.

En fin, la Biblioteca Virtual de Estudios Especiales del Instituto es una herramienta poderosa para facilitar la gerencia de conocimiento en el Gobierno. Al momento, la participación de las entidades en la Biblioteca es voluntaria.

III. Análisis de la medida

El P. del S. 675 ofrece un mecanismo activo para asegurar que el gasto millonario del Gobierno en estudios genere información que pueda ser de utilidad para todo el País, no solamente para algunos sectores. En su Artículo 5, la medida además establece:

El gobierno y los municipios del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, sin excepción alguna, mantendrán un registro de todos los estudios que produzcan, incluyendo la razón del mismo y la aplicación de su uso original. Deberán remitir los mismos en formato digital al Instituto de Estadísticas de Puerto Rico dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de entrega del estudio encomendado.

De esta manera, se busca obligar a las entidades gubernamentales a enviar al *Centro de Recursos de Investigación Pública de Puerto Rico* todo estudio que produzcan, de tal manera que estos estén al alcance de toda la ciudadanía a través del portal de Internet del Instituto de Estadísticas.

V. Conclusión

Por las consideraciones expuestas, endosamos completamente el P. del S. Núm. 675. Además, certificamos que la aprobación del P. del S. Núm. 675 no tiene impacto fiscal alguno.

Finalmente, recomendamos, como medida deferencial, que se le solicite la opinión y las recomendaciones a la Oficina de Gerencia y Presupuesto y a la Universidad de Puerto Rico, entre otros.

Confiamos que la información brindada contribuya al análisis que lleva a cabo esta Honorable Comisión. Estamos a su disposición para aclarar cualquier interrogante sobre lo antes expresado. Para aclarar cualquier interrogante pueden contactarnos en la siguiente dirección electrónica mario.marazzi@estadisticas.gobierno.pr o al teléfono (787) 993-3336.

Respetuosamente sometido,



Dr. Mario Marazzi Santiago
Director Ejecutivo