



CENTRE FOR LAW  
AND DEMOCRACY

## *Puerto Rico*

# **Análisis de las Leyes de Acceso a la Información y Datos Abiertos**

**Mayo de 2020**

Centre for Law and Democracy  
[info@law-democracy.org](mailto:info@law-democracy.org)  
+1 902 431-3688  
[www.law-democracy.org](http://www.law-democracy.org)

## **Introducción<sup>1, 2</sup>**

Puerto Rico adoptó en 2019 dos leyes para garantizar el derecho de los ciudadanos a acceder a información en posesión de las autoridades públicas (derecho a la información, o RTI por sus siglas en inglés), a saber: la Ley de Transparencia y Procedimiento Expedito para el Acceso a la Información Pública (Ley de Transparencia)<sup>3</sup> y la Ley de Datos Abiertos<sup>4</sup> (en conjunto, las Leyes). Esto sucede después de que el Tribunal Supremo de Puerto Rico reconociera mucho antes, en 1982, dicho acceso como un derecho fundamental.<sup>5</sup> Asimismo, las agencias federales quedan cubiertas bajo la Ley de Libertad de la Información de Estados Unidos (Freedom of Information Act).<sup>6</sup>

Esto constituye un bienvenido paso adelante, pero las reglas sobre la transparencia en estas dos Leyes están por debajo de los estándares internacionales en dicha área. En consecuencia, no establecen un derecho efectivo de acceso a la información para los ciudadanos de Puerto Rico.

Las Leyes tienen puntos fuertes y puntos débiles. Por un lado, crean un claro derecho de acceso, tienen un alcance amplio e imponen procedimientos adecuados para presentar y procesar solicitudes de información. Sin embargo, el régimen de excepciones es extremadamente amplio, no hay ninguna disposición para un organismo de supervisión independiente (tal como una comisión de información) y hay pocas medidas de promoción para apoyar una implementación efectiva.

Este análisis de las Leyes ha sido preparado por el Centre for Law and Democracy (CLD) a solicitud de la Red de Transparencia de Puerto Rico. Su objetivo es lograr una reseña y un análisis independientes de las Leyes, dado que éstas no se han

---

<sup>1</sup> Este trabajo está bajo licencia de la Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported Licence. Está permitido copiar, distribuir y mostrar este trabajo, y crear trabajos derivados, siempre y cuando se dé crédito al Centre for Law and Democracy, no se utilice este trabajo para propósitos comerciales y se distribuya cualquier trabajo derivado de esta publicación bajo una licencia idéntica a esta. Para ver una copia de esta licencia, visite: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>.

<sup>2</sup> Este análisis fue preparado por el CLD conforme a una solicitud de la Red de Transparencia de Puerto Rico. La [Red de Transparencia](#) es una coalición de organizaciones y personas con conocimiento especializado y comprometidas con el derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública en Puerto Rico. Agradecemos al Centro de Periodismo Investigativo, Espacios Abiertos y Sembrando Sentido su continuo apoyo técnico y su colaboración en este proyecto.

<sup>3</sup> Ley número 141-2019.

<sup>4</sup> Ley número 122-2019.

<sup>5</sup> *Soto v. Secretario de Justicia*, 112 D.P.R. 477 (1982).

<sup>6</sup> 5 USC § 552.

*El Centre for Law and Democracy es una organización sin fines de lucro que trabaja en favor de los derechos humanos a nivel mundial y ofrece experticia legal sobre derechos democráticos fundamentales.*

evaluado en el RTI Rating, desarrollado por el CLD y Access Info Europe.<sup>7</sup> El análisis está basado en los estándares internacionales sobre el derecho a la información reflejados en el RTI Rating y también toma en cuenta las mejores prácticas legislativas de las sociedades democráticas a través del mundo.<sup>8</sup>

Hemos preparado una evaluación<sup>9</sup> de las Leyes basada en el RTI Rating, la cual debe leerse en conjunto con este análisis; las secciones pertinentes de esta evaluación se han insertado en los lugares apropiados en el texto del análisis. La puntuación general de las Leyes, basada en el RTI Rating, es como sigue:

Sección	Puntuación máxima	Puntuación obtenida	Porcentaje
1. Derecho de acceso	6	5	83
2. Alcance	30	26	87
3. Procedimientos de solicitud	30	19	63
4. Excepciones y denegaciones	30	7	23
5. Apelaciones	30	9	30
6. Sanciones y protecciones	8	2	25
7. Medidas de promoción	16	5	31
<b>Puntuación total</b>	<b>150</b>	<b>73</b>	<b>49</b>

Esta puntuación situaría el marco legal de Puerto Rico para el derecho a la información en el lugar número 87 entre los 128 países cuyas leyes nacionales se han evaluado en el RTI Rating, es decir, en el tercio inferior de todos los países. Ésta es claramente una posición débil que indica que las Leyes podrían mejorarse de manera sustancial.

<sup>7</sup> Como territorio de Estados Unidos, Puerto Rico no está incluido en la sección de países del RTI Rating. El RTI Rating (Calificación Global del Derecho a la Información), que se lanzó en septiembre de 2011, está basado en un abarcador análisis de los estándares internacionales adoptados por los mecanismos globales de derechos humanos, tales como el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el Relator Especial sobre Libertad de Opinión y Expresión, así como por los mecanismos regionales, tales como los tribunales regionales de derechos humanos. El Rating se actualiza continuamente y actualmente cubre 128 leyes nacionales de todas partes del mundo. Esta es la herramienta principal para evaluar la solidez del marco legal para el derecho a la información y es utilizada con regularidad por las principales autoridades internacionales. La información sobre el RTI Rating está disponible en: <http://www.RTI-Rating.org>.

<sup>8</sup> Ver, por ejemplo, Toby Mendel, *Libertad de información: Comparación jurídica* (París: UNESCO, 2008), disponible en inglés, español y otros idiomas en: <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/resources/publications-and-communication-materials/publications/full-list/freedom-of-information-a-comparative-legal-survey-2nd-edition/>.

<sup>9</sup> Nótese que se trata de una evaluación informal en la que no se empleó el proceso riguroso que se aplica antes de que una calificación pueda incorporarse al sitio web del RTI Rating.

*El Centre for Law and Democracy es una organización sin fines de lucro que trabaja en favor de los derechos humanos a nivel mundial y ofrece experticia legal sobre derechos democráticos fundamentales.*

El gobierno de Puerto Rico debería tomar en serio su obligación de implementar el derecho internacional y constitucional a la información, y enmendar las Leyes con ese fin. Señalamos que dentro del sistema interamericano de derechos humanos se ha desarrollado una Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública.<sup>10</sup> Esta Ley Modelo es sumamente robusta, habiendo obtenido 142 puntos de un máximo posible de 150 en el RTI Rating.<sup>11</sup> Como tal, provee un excelente punto de referencia para que el gobierno y otras partes concernidas en Puerto Rico puedan mejorar las Leyes actuales.

## **1. Derecho de acceso y alcance**

La constitución y las Leyes incluyen claros enunciados del derecho de acceso, con lo cual proveen garantías firmes para este derecho. La Ley de Transparencia también incluye firmes declaraciones de los beneficios de este derecho en la Exposición de Motivos, que alude a valores tales como fomentar una cultura de transparencia, combatir la corrupción, estimular la participación y promover la responsabilidad. El Artículo 12 de la Ley de Transparencia, la Cláusula de Interpretación, dispone que aquellos encargados de interpretar la ley deben hacerlo en la forma más “beneficiosa para la persona solicitante de información pública”, lo cual es positivo. Sin embargo, le falta incluir que la interpretación se haga de la forma que mejor dé efecto a los beneficios enumerados en la Exposición de Motivos.

El Artículo 3(7) de la Ley de Transparencia dispone que “[t]oda persona tiene derecho a obtener la información y documentación pública”. Esta formulación no deja claro si se incluye a personas extranjeras y/o a entidades legales. Las leyes con mejores prácticas del RTI se aplican a todo el mundo y también específicamente a las entidades legales. Este alcance más amplio, por lo menos en lo referente a las personas, está también mandado en vista de que el derecho a la información está reconocido como un derecho humano bajo las leyes internacionales y la Constitución de Puerto Rico.

En términos del alcance de la información que cubre, la Ley de Transparencia dispone, en el Artículo 3(1), que la información y documentación “que produce” el gobierno se presume pública y accesible, lo cual es un alcance un tanto limitado. Sin embargo, el Artículo 3(4) dispone que toda información o documento que “se origine, conserve o reciba” en cualquier dependencia del gobierno se presume público, lo cual es mucho más abarcador. Sin embargo, incluso en Artículo 3(4)

---

<sup>10</sup> Ver Organización de Estados Americanos, Asamblea General AG/RES. 2607 (XL-)/10), 8 de junio de 2010. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/ag-res\\_2607-2010.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/ag-res_2607-2010.pdf).

<sup>11</sup> Ver <http://www.rti-rating.org/international-institutions/>.

*El Centre for Law and Democracy es una organización sin fines de lucro que trabaja en favor de los derechos humanos a nivel mundial y ofrece experticia legal sobre derechos democráticos fundamentales.*

parece limitarse en su alcance a las dependencias del gobierno, en vez de incluir todas las entidades a las cuales se aplica la ley, según se define en el Artículo 2.

El alcance de la Ley de Transparencia en términos de su aplicación a entidades públicas se define en el Artículo 2, que parece abarcar una amplia gama de entes ejecutivos, legislativos y judiciales, agencias gubernamentales, corporaciones públicas y entidades subnacionales. También incluye a terceros custodios de información pública. Sin embargo, en contra de las mejores prácticas, la ley no parece aplicarse a organismos privados que reciban fondos del gobierno o que desempeñen funciones públicas.

### Recomendaciones:

- El Artículo 12 debería enmendarse para añadir el requisito de que las disposiciones de la Ley de Transparencia se interpreten de la forma que mejor dé efecto a los beneficios reconocidos en la Exposición de Motivos.
- La Ley de Transparencia debería dejar claro que todos, incluidas las personas extranjeras y las entidades legales, tienen derecho a presentar solicitudes de información pública.
- El Artículo 3(1) de la Ley de Transparencia debería eliminarse, conservando el Artículo 3(4), que debería enmendarse para aclarar que éste incluye la información en poder de cualquier entidad a la que se apliquen las reglas de apertura.
- La ley debería aplicarse a todos los organismos que reciban fondos públicos sustanciales o que desempeñen una función pública.

### Derecho de acceso

Indicador		Máx	Puntos	Artículo
1	El marco legal (incluida la jurisprudencia) reconoce como un derecho fundamental el acceso a la información pública.	2	2	Artículo II§4, Const.
2	El marco legal crea una presunción específica a favor del acceso a toda información en custodia de entidades públicas, sujeto sólo a excepciones limitadas.	2	2	3
3	El marco legal contiene una declaración específica de principios que requiere una interpretación amplia de la ley de RTI. El marco legal enfatiza los beneficios del derecho a la información.	2	1	Motivos, 12
<b>TOTAL</b>		<b>6</b>	<b>5</b>	

### Alcance

*El Centre for Law and Democracy es una organización sin fines de lucro que trabaja en favor de los derechos humanos a nivel mundial y ofrece experticia legal sobre derechos democráticos fundamentales.*

Indicador	Máx	Puntos	Artículo
4	2	1	3
5	4	3	3
6	2	2	3
7	8	8	2
8	4	4	2
9	4	4	2
10	2	2	2
11	2	2	2
12	2	0	2
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>26</b>	

## 2. Deber de publicar

La Ley de Transparencia sólo tiene reglas un tanto limitadas sobre la publicación proactiva de información, contenidas en el Artículo 4, el cual requiere que el gobierno divulgue rutinariamente información sobre sus funciones, acciones y los resultados de su gestión, así como documentación “realizada de forma rutinaria” por una entidad pública. Estos son enunciados positivos, pero resultan demasiado generales para ser efectivos en términos de una divulgación proactiva.

*El Centre for Law and Democracy es una organización sin fines de lucro que trabaja en favor de los derechos humanos a nivel mundial y ofrece experticia legal sobre derechos democráticos fundamentales.*

Sin embargo, el Artículo 5 de la Ley de Datos Abiertos incluye una larga lista de categorías específicas de información que todo “Organismo Gubernamental” deberá hacer disponibles mediante el Portal de Internet. Nótese que la Ley de Datos Abiertos se aplica en general a una amplia gama de organismos, incluyendo tanto entidades públicas como entidades privadas que desempeñen funciones públicas o reciban fondos públicos (ver Artículo 2), pero que esta obligación de publicación proactiva se refiere solamente a las entidades públicas.

Los componentes específicos de la lista de categorías de información del Artículo 5 son muy detallados en cuanto a asuntos de finanzas, contratos mediante licitación y asuntos administrativos/organizativos relacionados con las entidades públicas. Sin embargo, debería considerarse incluir obligaciones adicionales de publicación proactiva referentes a servicios y beneficios provistos por las entidades públicas.

#### Recomendaciones:

- La publicación (divulgación) proactiva establecida en el Artículo 5 de la Ley de Datos Abiertos debería extenderse a todas las entidades cubiertas por la Ley, en vez de aplicarse solamente a los “organismos gubernamentales”.
- La lista de tipos de información sujetos a publicación proactiva en el Artículo 5 de la Ley de Datos Abiertos debería expandirse para incluir más información sobre servicios y beneficios provistos por las entidades públicas.

**Nota:** El RTI Rating no evaluó el deber de divulgar y por lo tanto no se ha incluido aquí un extracto del mismo.

### 3. Procedimientos de solicitud

El sistema para radicar y procesar solicitudes es, en general, un área donde la Ley de Transparencia presenta un mejor desempeño, pero también podría mejorar bastante. Aquí la puntuación obtenida es 19 de los 30 puntos posibles en esta categoría del RTI Rating, o 63%. Aunque esta puntuación está por encima del promedio general del marco legal en el RTI Rating, los procedimientos son un área en general fácil y, por lo tanto, debe hacerse un esfuerzo mayor por mejorar estas reglas.

Las reglas para radicar solicitudes son en general bastante positivas, no requieren indicar un interés particular en la información solicitada, permiten radicar las solicitudes sea por escrito o por vía electrónica y sólo requieren datos limitados del

*El Centre for Law and Democracy es una organización sin fines de lucro que trabaja en favor de los derechos humanos a nivel mundial y ofrece experticia legal sobre derechos democráticos fundamentales.*

solicitante (ver Artículo 6). Esto último podría mejorarse declarando explícitamente que los datos enumerados son la única información que se requerirá del solicitante.

El Artículo 5(3) dispone, de manera muy general, que los oficiales de información deberán “facilitar el acceso” y proporcionar la “ayuda necesaria” a los solicitantes, a la vez que el Artículo 5(4) dispone que los oficiales de información serán el contacto central dentro de las entidades públicas para “la asistencia a los individuos que solicitan información”. Aunque éstas son todas obligaciones positivas, no llegan a establecer una clara obligación de proveer asistencia, en particular cuando ésta sea necesario para clarificar una solicitud, lo cual es un problema común entre los solicitantes, o para ayudar a personas analfabetas o discapacitadas a radicar una solicitud en primer lugar.

El Artículo 6(1) impone a los oficiales de información la obligación de notificar a los peticionarios que su solicitud se ha recibido. Esto es positivo, pero la mejor práctica requiere que dicha notificación se haga dentro de un plazo determinado, normalmente cinco días laborables o menos.

La Ley de Transparencia no incluye reglas para los casos en que una entidad pública no esté en posesión de la información solicitada. En este caso, la mejor práctica requiere que si la primera entidad tiene conocimiento de que otra posee la información, transfiera la solicitud a esa otra entidad e informe de ello al solicitante.

El Artículo 5(3) requiere que los oficiales de información faciliten el acceso en el “formato solicitado” y el Artículo 7(4) enumera cuatro formas diferentes de acceso. El Artículo 8(2) también dispone que la información se provea en el formato solicitado, siempre que ello no suponga, entre otras cosas, un costo “mayor que la entrega en papel o en el formato que generalmente utiliza” la entidad pública, en cuyo caso puede proveer acceso en “el formato disponible o de menor costo”. Aunque es válido que las entidades públicas traten de operar con eficiencia, las reglas ya incluyen el requisito de que los solicitantes cubran los costos de copias y reproducciones (ver más adelante). Como tal, el costo no debería utilizarse como razón para no entregar la información en el formato preferido por un solicitante (ya que él o ella está ya costearo ese gasto).

También son problemáticos los plazos para responder a las solicitudes. En primer lugar, no hay requisito de que se procese la solicitud tan pronto como sea posible. Esto es importante para garantizar que las entidades públicas no esperarán hasta el final del término máximo estipulado para responder a las solicitudes. Para las agencias centrales, el plazo máximo es 10 días laborables, lo cual refleja las mejores prácticas. Sin embargo, esto se extiende a 15 días laborables cuando las solicitudes se hacen “directamente a nivel de una oficina regional” (Artículo 7(1)). La mejor práctica sería retener el límite de 10 días laborables también para las oficinas

*El Centre for Law and Democracy es una organización sin fines de lucro que trabaja en favor de los derechos humanos a nivel mundial y ofrece experticia legal sobre derechos democráticos fundamentales.*

regionales. El Artículo 7(2) permite que el plazo se extienda otros 10 días laborables siempre que el oficial de información notifique al solicitante sobre la prórroga y las razones para la misma dentro del plazo inicial. Este es un período corto razonable para una prórroga, aunque la mejor práctica es estipular en la ley las razones o condiciones que justificarían una prórroga (por ejemplo, que la solicitud requiera una búsqueda en un gran número de documentos o una consulta con terceros).

Las reglas sobre los cargos se encuentran en los Artículos 7(4)(c) y 8(1) de la Ley de Transparencia. El primero dispone que la información en forma de copias se envíe por correo federal First Class, siempre que el solicitante esté dispuesto a pagar “por sello y otros costos asociados”. No está claro aquí a qué pueden referirse los “costos asociados”. El Artículo 8(1) dispone que la expedición de copias u otras formas de reproducción (tales como grabaciones) puede estar sujeta a cargos razonables, cuya definición incluye los costos directos de reproducción y envío pero también “los derechos expresamente autorizados en ley”. Para la rama ejecutiva se establecerán guías uniformes en cuanto a los cargos, mientras que las ramas legislativa y judicial determinarán “internamente cómo crearán las guías uniformes” a este respecto. También hay exenciones al pago de cargos para solicitantes indigentes.

Las reglas sobre cargos son generalmente positivas, pero las referencias a “otros costos asociados” y “derechos expresamente autorizados en ley” crean cierta duda sobre si los cargos de hecho se limitarán a los costos de reproducción y envío de la información.

### Recomendaciones:

- El Artículo 6(2) debería aclarar que los datos que enumera son la única información que se requerirá del peticionario al radicar una solicitud de información.
- Los Artículos 5(3) y (4) deberían enmendarse para aclarar que los oficiales de información deben proveer asistencia (razonable) cuando los solicitantes lo requieran, lo cual incluye clarificar sus solicitudes o casos en que tengan dificultad para radicar una solicitud debido a analfabetismo o discapacidad.
- Debería añadirse al Artículo 6(1) un plazo fijo dentro del cual los oficiales de información tienen que acusar recibo de una solicitud.
- La ley debería requerir que las entidades públicas transfieran las solicitudes a otras entidades cuando no posean la información ellas mismas pero tengan conocimiento de otras entidades que sí la poseen.
- El Artículo 8(2) debería enmendarse para eliminar el costo como razón para no proveer la información en el formato preferido por el solicitante, teniendo en cuenta que el solicitante ya está obligado a cubrir el costo de

*El Centre for Law and Democracy es una organización sin fines de lucro que trabaja en favor de los derechos humanos a nivel mundial y ofrece experticia legal sobre derechos democráticos fundamentales.*

- reproducir la información.
- La ley debería disponer que se responda a las solicitudes tan pronto como sea posible, con el límite de 10 días laborables como término máximo. Debería considerarse aplicar el límite de 10 días laborables a todas las solicitudes, incluso las que se radiquen en oficinas regionales. Por último, debería considerarse añadir las condiciones aplicables en caso de que se busque extender el término inicial.
  - Deberían eliminarse las referencias a “otros costos asociados” y “derechos expresamente autorizados por ley” en los Artículos 7(4)(c) y 8(1) de la Ley de Transparencia, a fin de aclarar que los cargos se limitarán a los costos de reproducir y enviar la información.

Indicador	Máx	Puntos	Artículo	
13	Los solicitantes no tienen que presentar razones para sus solicitudes.	2	2	6
14	Los solicitantes sólo tienen que proveer los detalles necesarios para identificar y enviar la información (es decir, algún tipo de dirección para la entrega).	2	2	6
15	Existen procedimientos claros y relativamente simples para radicar solicitudes. Las solicitudes pueden radicarse por cualquier medio de comunicación, sin que se requiera utilizar formularios oficiales o declarar que la información se solicita al amparo de la ley de acceso a la información.	2	2	6
16	Los funcionarios públicos tienen que proveer asistencia a los solicitantes para formular sus solicitudes, o contactar y ayudar a los solicitantes cuando las solicitudes que han radicado sean vagas, demasiado amplias o necesiten clarificarse de alguna otra manera.	2	1	5
17	Los funcionarios públicos tienen que proveer asistencia a los solicitantes que lo requieran debido a necesidades especiales, por ejemplo, por ser analfabetos o discapacitados.	2	0	
18	A los solicitantes se les provee un recibo o se les acusa recibo de la solicitud que han radicado dentro de un plazo razonable, que no debería exceder 5 días laborables.	2	1	6
19	Se han establecido procedimientos claros y apropiados para las situaciones en que la entidad a la cual se ha dirigido una solicitud no tenga la información solicitada. Esto incluye la obligación de informar al solicitante que la información no está en manos de la entidad y referir al solicitante a otra institución, o transferir la solicitud en los casos en que la entidad sepa dónde se encuentra la información.	2	0	
20	Las entidades públicas tienen que respetar las preferencias de los solicitantes respecto a la forma en que acceden a la información, sujeto solamente a excepciones claras y limitadas (e.g. la protección de un documento).	2	1	5
21	Las entidades públicas tienen que responder a las solicitudes tan pronto como sea posible.	2	0	

*El Centre for Law and Democracy es una organización sin fines de lucro que trabaja en favor de los derechos humanos a nivel mundial y ofrece experticia legal sobre derechos democráticos fundamentales.*

22	Existen plazos máximos claros y razonables (20 días laborables o menos) para responder a las solicitudes, sin importar la forma en que se deba satisfacer la solicitud (incluida la divulgación).	2	1	7
23	Existen límites claros para la extensión del plazo (20 días laborables o menos), incluido el requisito de notificar a los solicitantes y darles las razones de la prórroga.	2	2	7
24	Las solicitudes se radican gratuitamente.	2	2	8
25	Existen reglas claras respecto a los cargos de acceso, que se establecen de manera centralizada, no determinados por cada entidad pública individualmente. Estas reglas incluyen el requisito de que los cargos se limiten al costo de reproducir y enviar la información (de modo que son gratuitas la inspección de documentos y las copias electrónicas), y un cierto número inicial de páginas (por lo menos 20) se provee gratuitamente.	2	1	7
26	Existen exenciones a los cargos para solicitantes indigentes.	2	2	8
27	No hay limitaciones ni cargos por reutilizar la información recibida de organismos públicos, excepto en caso de que un tercero (que no sea una entidad pública) tenga derechos de autor legalmente protegidos sobre dicha información.	2	2	Ley de Datos Abiertos
<b>TOTAL</b>		<b>30</b>	<b>19</b>	

#### 4. Excepciones y denegaciones

El régimen de excepciones es uno de los aspectos más débiles de las Leyes, habiendo obtenido sólo 7 de 30 puntos posibles, o 23%. Esto es en extremo problemático, porque este régimen define la línea divisoria entre la apertura y la secretividad y, en consecuencia, una parte sumamente importante del marco general para la transparencia. Es importante alcanzar aquí el equilibrio correcto, ya que la información de carácter legítimamente confidencial debería protegerse, pero un régimen exagerado de excepciones puede socavar toda la fuerza de una ley de RTI.

Las normas internacionales mantienen este equilibrio al imponer tres condiciones, o una prueba de tres partes, para las excepciones. Primero, las excepciones deben proteger sólo intereses que sean legítimamente confidenciales. Estos son muy similares en la mayoría de las leyes, ya que los tipos de interés que necesitan protección no varían de país en país. Segundo, la información debería ser confidencial únicamente si su divulgación presenta un riesgo de daño o perjuicio a un interés protegido, y no sólo porque “tenga relación” con un interés particular (prueba de daño). Tercero, incluso cuando la divulgación de la información presente un riesgo de daño, debería ser efectuada si los beneficios de ello —por ejemplo, en términos de combatir la corrupción o facilitar la participación— sobrepasan el daño (prevalencia del interés público).

*El Centre for Law and Democracy es una organización sin fines de lucro que trabaja en favor de los derechos humanos a nivel mundial y ofrece experticia legal sobre derechos democráticos fundamentales.*

El régimen de excepciones se divide entre la Ley de Transparencia y la Ley de Datos Abiertos, siendo esta última la que contiene las reglas primarias de excepción. Un primer problema aquí es la relación entre las reglas de apertura y las leyes que rigen la confidencialidad. La mejor práctica es proteger todos los intereses de confidencialidad en el régimen de RTI, aunque sea de manera general, condicionada a una prueba de daño y a la prevalencia del interés público, y entonces establecer que si las disposiciones de confidencialidad en otras leyes van más allá de esto, las reglas de RTI prevalecerán sobre ellas. Bajo tal enfoque, otras leyes podrán elaborar sobre los intereses de confidencialidad reconocidos en las reglas de RTI, pero no podrán ampliarlos (como por ejemplo, omitiendo la prueba de daño o la prevalencia del interés público).

La Ley de Transparencia sí dispone, en el Artículo 12, que en caso de conflicto entre sus disposiciones y cualquier otra legislación, prevalecerán las reglas que resulten más favorables al solicitante de la información. Éste es un enunciado raro, que no se encuentra en muchas otras leyes. Si bien parece de carácter positivo, en realidad deja la pregunta de cuáles reglas prevalecerán mayormente a la discreción de los oficiales, por lo menos en primera instancia (ya que ellos estarán encargados de decidir qué reglas son las más favorables). En todo caso, dado que las reglas principales de confidencialidad están contenidas en la Ley de Datos Abiertos, debemos remitirnos a ese instrumento como guía sobre este aspecto. Dicha Ley reconoce las excepciones de otras leyes en su Artículo 4(3)(a), donde se indica que las excepciones contenidas en otras leyes son legítimas, siguiendo en esencia las decisiones judiciales que han indicado lo mismo. Como tales, las reglas de RTI no siguen la mejor práctica en tanto permiten restricciones contenidas en otras leyes.

En términos de la primera parte de la prueba internacional para las excepciones, cuatro de las excepciones contenidas en las Leyes no se consideran válidas bajo las normas internacionales, a saber:

- El Artículo 4(1) de la Ley de Transparencia dispone que los expedientes de personal o cualquier información de esa índole no serán información pública. Es legítimo proteger la información privada, pero los expedientes de personal no se limitan a información privada, y por lo tanto esta no es una excepción válida, puesto que cubre una variedad de información no sensible.
- El Artículo 4(3)(c) de la Ley de Datos Abiertos dispone que la información cuya divulgación pueda lesionar derechos fundamentales de terceros no es pública. Aunque esto pueda parecer legítimo, en realidad es demasiado amplio, como lo refleja el hecho de que la mayoría de las leyes sobre el RTI no incluyen tal excepción. En su lugar, otras leyes protegen sólo derechos específicos, tales como la privacidad. Debe observarse que aquí se trata de la información en custodia de las autoridades públicas, y no del concepto más amplio de libertad de expresión. Así, por ejemplo, no hay necesidad de incluir

*El Centre for Law and Democracy es una organización sin fines de lucro que trabaja en favor de los derechos humanos a nivel mundial y ofrece experticia legal sobre derechos democráticos fundamentales.*

aquí como excepciones las protecciones para la reputación, porque suponemos que las entidades públicas no mantendrán material difamatorio sobre terceros (y si lo hicieran, sería muy importante que se expusiera ese hecho). Una excepción de este tipo también otorga demasiada discreción a los oficiales para determinar lo que es y no es secreto, ya que estos podrían interpretar el alcance de los derechos fundamentales de maneras diferentes.

- El Artículo 4(4)(ii) de la Ley de Datos Abiertos dispone que las “reglas o prácticas de personal internas de un Organismo Gubernamental” serán confidenciales. Esto sencillamente no es válido. Las reglas que rigen el funcionamiento de las entidades públicas casi siempre deberían ser abiertas. Aunque algunas aplicaciones específicas de estas reglas puedan abarcar información privada, ésta puede protegerse mediante una excepción mucho más restringida a favor de dicha información privada.
- El Artículo 4(4)(iii) de la Ley de Datos Abiertos dispone que las “comunicaciones internas entre dependencias” son secretas. Una vez más, esto no es válido. Las mejores prácticas en las leyes de RTI sí protegen el intercambio libre y franco de información entre funcionarios, lo cual es un interés gubernamental importante y legítimo. Pero esto tiene un alcance mucho más restringido que *todas* las comunicaciones internas, muchas de las cuales sencillamente no son información sensible.

En términos de la segunda parte de la prueba, varias excepciones no incorporan una prueba de daño adecuada, o no incorporan ninguna, a saber:

- El Artículo 4(3)(d) de la Ley de Datos Abiertos dispone una excepción en caso de tratarse de la identidad de un confidente, sin limitar esto a casos en que dicha fuente pueda resultar expuesta o descubierta, o que pueda surgir algún otro daño específico.
- El Artículo 4(4)(i) de la Ley de Datos Abiertos otorga confidencialidad a toda información clasificada como de seguridad nacional. La clasificación es meramente una medida procedimental o administrativa, que difiere de un requisito objetivo de que la divulgación de la información lesione la seguridad nacional.
- El Artículo 4(4)(iv) de la Ley de Datos Abiertos categoriza como exenta la información relacionada con alguno de los privilegios reconocidos en la Constitución de Estados Unidos o la de Puerto Rico, en las leyes y reglas de evidencia, incluida la información oficial en procedimientos deliberativos sobre política pública, o la información reconocida como secreta por la jurisprudencia. Éstas son todas categorías de información, en contraste con la mención de intereses específicos que se estén protegiendo contra perjuicio, como lo requiere la legislación internacional.
- El Artículo 4(4)(v) de la Ley de Datos Abiertos clasifica como exenta la información relacionada con litigios civiles o criminales que estén pendientes y en los que un organismo público o un funcionario, por razón de su empleo,

*El Centre for Law and Democracy es una organización sin fines de lucro que trabaja en favor de los derechos humanos a nivel mundial y ofrece experticia legal sobre derechos democráticos fundamentales.*

sea parte. Está claro que no existe justificación para tal protección especial a un organismo o funcionarios públicos, aunque muchas leyes de RTI sí contienen una excepción general para proteger contra perjuicio la justa administración de la justicia.

- El Artículo 4(4)(viii) de la Ley de Datos Abiertos considera secreto un “sumario del ministerio público, el cual es privilegiado, o el ‘work product’ que obre en el expediente investigativo o que contenga información y/o documentación relacionada a una investigación en curso”. Aquí, de nuevo, la excepción es demasiado amplia, porque no está condicionada a un riesgo de daño a la administración de la justicia.
- El Artículo 4(4)(xii) de la Ley de Datos Abiertos considera exenta la información relacionada con la seguridad de una red informática o su diseño, o con la operación o defensa de dicha red. De nuevo, no hay referencia a la idea de daño o perjuicio, de modo que queda cubierta toda la información, incluso si su divulgación no socava ningún interés legítimo.

Por último, las Leyes no hacen referencia a la tercera parte de la prueba internacional para excepciones, a saber, la prevalencia del interés público.

Las Leyes tampoco incluyen otros tres aspectos contenidos en los regímenes de excepciones según las mejores prácticas:

- No existe un límite de tiempo total a las excepciones para proteger intereses públicos, tales como la seguridad nacional o el orden público. La mejor práctica es limitar esto a plazos a 20 o 30 años, o incluso menos en el mundo moderno, dado que la sensibilidad de la información se reduce con el paso del tiempo, y por lo normal muy rápidamente. Podría disponerse un procedimiento especial para extender estos plazos presuntivos de confidencialidad cuando, en casos excepcionales, la información realmente conservara su carácter sensible después de cumplido el plazo.
- No existe procedimiento para consultar a terceros cuando se solicita alguna información que éstos han provisto de manera confidencial. La mejor práctica en tales casos es consultar con el tercero para obtener su consentimiento a la revelación de la información o sus motivos para que la información se considere exenta. En este último caso, la entidad pública debería tomar en cuenta los motivos, pero éstos no deberían tratarse como un veto a la divulgación.
- En muchas ocasiones, sólo una parte de un documento o expediente está exenta, mientras que el resto no es de carácter sensible. En este caso, la parte en cuestión debería eliminarse (separarse) del documento y el resto debería divulgarse. No existe en las Leyes ninguna regla sobre separabilidad.

El Artículo 7(3) de la Ley de Transparencia dispone que cuando una entidad pública rechaza divulgar la información, tiene que especificar por escrito al solicitante los

*El Centre for Law and Democracy es una organización sin fines de lucro que trabaja en favor de los derechos humanos a nivel mundial y ofrece experticia legal sobre derechos democráticos fundamentales.*

fundamentos jurídicos de la denegación. Éste es un aspecto positivo, pero también se debería requerir que el aviso incluyera información sobre el derecho del solicitante a objetar o apelar la denegación (ver la próxima sección, sobre Apelaciones).

### Recomendaciones:

- Las reglas de apertura en las Leyes deberían tener precedencia sobre las disposiciones de confidencialidad en otras leyes, en caso de conflicto.
- Las excepciones al derecho de acceso deberían limitarse cuidadosamente a intereses circunscritos y específicos que puedan justificar la confidencialidad, y las excepciones problemáticas antes enumeradas deberían eliminarse o restringirse en su alcance.
- Todas las excepciones deberían supeditarse a una prueba de daño.
- Asimismo, todas las excepciones deberían supeditarse a la prevalencia del interés público.
- La ley debería disponer un plazo total presuntivo respecto a la aplicabilidad de las excepciones para proteger los intereses públicos, además de un procedimiento especial para extenderlas en caso de que la información siga siendo sensible más allá de dicho plazo.
- Debería establecerse el derecho de terceros a ser consultados con relación a las solicitudes de información provista por ellos de manera confidencial, en términos de que puedan consentir a la divulgación de la información o presentar objeciones a ésta. Cuando un tercero objete la divulgación, ello debería tomarse en cuenta, pero no debería considerarse un veto a dicha divulgación de información.
- La ley debería prever una regla de separabilidad en virtud de la cual, si sólo una parte de la información contenida en un documento o expediente está exenta, esa parte se elimine del documento y el resto de la información se deba divulgar.
- El requisito de enviar notificación en caso de que se deniegue la divulgación de información debería incluir la obligación de informar al solicitante sobre su derecho a apelar la denegación.

Indicador	Máx	Puntos	Artículo	
28	Las normas de RTI prevalecen sobre las restricciones a la información (disposiciones de confidencialidad) contenidas en otras leyes, en caso de conflicto.	4	0	12
29	Las excepciones al derecho de acceso son consistentes con las normas internacionales. Las excepciones permisibles son: seguridad nacional; relaciones internacionales; salud y seguridad públicas; prevención, investigación y	10	6	4, Datos Abiertos: 4(3)(c), 4(4)(ii),

*El Centre for Law and Democracy es una organización sin fines de lucro que trabaja en favor de los derechos humanos a nivel mundial y ofrece experticia legal sobre derechos democráticos fundamentales.*

	procesamiento de actos ilícitos; privacidad; legítimos intereses comerciales y económicos; gerencia de la economía; justa administración de la justicia y confidencialidad de la asesoría legal; conservación del ambiente y legítima creación de política pública y otras funciones de las autoridades públicas. También se permite referir a los solicitantes a información que ya esté a disposición del público, por ejemplo, en la internet o en publicaciones impresas.			(iii)
30	La prueba de daño se aplica a todas las excepciones; por lo tanto, la divulgación podrá ser denegada solamente cuando presente un riesgo real de daño a un interés protegido.	4	0	Datos Abiertos: 4(3)(d), 4(4)(i), (iv), (v), (viii), (xii)
31	Existe una prevalencia mandatoria del interés público, de modo que la información tiene que divulgarse cuando esto redunde en beneficio general del interés público, incluso si va en perjuicio de un interés protegido. Existen prevalencias de aplicación absoluta ("hard overrides"), por ejemplo para información acerca de derechos humanos, corrupción o crímenes contra la humanidad.	4	0	
32	La información debe revelarse tan pronto deje de aplicarse la excepción (por ejemplo, después de tomada una decisión en un proceso de licitación). La ley contiene una cláusula que indica que las excepciones para proteger los intereses públicos no se aplican a información con más de 20 años de antigüedad.	2	0	
33	Se han establecido procedimientos claros y apropiados para consultar a terceros que proporcionaron de manera confidencial información que es objeto de una solicitud. Las entidades públicas deberán tomar en cuenta toda objeción de terceros al momento de considerar solicitudes de información, pero los terceros no tienen poder de veto sobre la divulgación de la información.	2	0	
34	Existe una cláusula de separabilidad, de modo que cuando sólo una parte de un expediente esté amparada por una excepción, el resto tendrá que divulgarse.	2	0	
35	Cuando denieguen acceso a la información, las entidades públicas tienen que: a) indicar las bases y razones legales exactas para la denegación y b) informar al solicitante sobre los procedimientos de apelación pertinentes.	2	1	7
<b>TOTAL</b>		<b>30</b>	<b>7</b>	

## 5. Apelaciones

Esta es otra categoría en que las Leyes se muestran deficientes según el RTI Rating, habiendo obtenido sólo 9 de 30 puntos posibles, o 30%. La razón principal es que las Leyes no establecen un órgano administrativo independiente con poderes para

*El Centre for Law and Democracy es una organización sin fines de lucro que trabaja en favor de los derechos humanos a nivel mundial y ofrece experticia legal sobre derechos democráticos fundamentales.*

atender apelaciones contra la denegación de divulgación de información, así como otros incumplimientos de las reglas que rigen el procesamiento de las solicitudes. Amplia experiencia en países alrededor del mundo ha demostrado de manera clara la importancia crucial de este tipo de apelación para el éxito de los regímenes de RTI. En esencia, si bien las apelaciones ante los tribunales son importantes, básicamente consumen demasiado dinero y tiempo para ser un remedio realista al alcance de la vasta mayoría de los solicitantes. Como resultado, apelar ante un órgano administrativo independiente es el único recurso efectivo que podrían tener estos solicitantes.

Los órganos de supervisión administrativa también tienen, en la mayoría de los países, un papel clave de apoyo a la efectiva implementación de las leyes de RTI en otros aspectos, tales como proporcionar adiestramiento y otros tipos de apoyo a los oficiales de información y organismos públicos, crear conciencia acerca de la ley y, en general, monitorear si la ley se está aplicando de manera apropiada.

Por esta razón, las leyes más modernas de RTI establecen cierto tipo de sistema de supervisión administrativa. El enfoque más efectivo, y también el más común, es crear un órgano dedicado a este propósito, como una comisión de información; estos órganos se encuentran a lo largo del Caribe y América Latina, así como muchos otros países del mundo. Otras opciones incluyen asignar estas funciones a un procurador (“ombudsman”) general o una comisión de derechos humanos, aunque la experiencia demuestra que en estos casos la función informativa tiende a captar mucha menos atención, dada la competencia de otras áreas problemáticas. La Ley de Libertad de la Información de Estados Unidos, siendo una de las primeras de su clase, no estipula ningún órgano de supervisión administrativa, pero este punto se ha reconocido como una debilidad y no hay razón para que Puerto Rico siga este enfoque.

Los órganos de supervisión administrativa deben tener ciertas características a fin de poder desempeñar efectivamente sus funciones de RTI. Lo más importante es que tienen que ser lo más independientes posible del gobierno, cuyas decisiones están encargados de revisar. Esta independencia puede fomentarse de diversas maneras, tales como reglas para designar a los miembros, prohibición de designar personas con vínculos políticos fuertes, requisitos de experiencia adecuada, protección del término de cada persona en el cargo, una vez sea nombrada, y protección para la independencia de proceso presupuestario. Estos órganos deben también tener los debidos poderes para investigar así como tomar decisiones sobre las apelaciones, y para imponer medidas remediativas cuando hallen que una entidad pública no ha cumplido con la ley.

La Ley de Transparencia sí establece la apelación antes los tribunales (ver Artículos 7(2) y 9) y se ha intentado hacer el proceso relativamente fácil de usar. Por ejemplo,

*El Centre for Law and Democracy es una organización sin fines de lucro que trabaja en favor de los derechos humanos a nivel mundial y ofrece experticia legal sobre derechos democráticos fundamentales.*

se pide a los tribunales que tengan disponible un formato simple para radicar un recurso legal, el cual será gratuito y no requerirá la contratación de un abogado. También se establecen plazos estrictos para la tramitación de las apelaciones. Aunque todo esto es muy útil, no se establece un sustituto adecuado para apelar a un nivel administrativo, como ya se describió antes.

Una deficiencia del tribunal de apelaciones que establece la Ley de Transparencia es que solamente cubre negativas a divulgar la información solicitada o casos en que no se haya respondido dentro del plazo establecido (ver Artículo 9(1)). La mejor práctica es establecer de manera amplia una apelación contra cualquier incumplimiento en la aplicación de las reglas que rigen las solicitudes, incluidos aspectos tales como no entregar la información en el formato solicitado o imponer costos excesivos. A propósito de esto, los remedios disponibles para los tribunales respecto a las apelaciones se limitan a requerir a la entidad pública que presente la información (ver Artículo 9(7)), mientras que la mejor práctica es establecer una gama de remedios, que también pueden incluir compensar a los solicitantes en casos apropiados e incluso requerir a las entidades públicas que tomen medidas estructurales en las áreas donde sistemáticamente incumplen sus obligaciones bajo la ley, tales como designar y/o adiestrar a un oficial de información o mejorar el manejo de sus expedientes.

Por último, la mejor práctica en estos casos es imponer el peso de la prueba a la entidad pública, dado que el acceso es un derecho humano y, en casi todos los casos, la entidad pública tendrá mejor acceso a la información que se necesita para decidir el caso. La Ley de Transparencia no impone tal peso de prueba.

También sería útil que la ley dispusiera una apelación interna ante la misma entidad pública que se negó a divulgar la información inicialmente. Este tipo de apelación puede ser una forma útil de resolver disputas dentro de la entidad pública original, sin tener que recurrir a un órgano externo. La práctica en muchos países sugiere que, en ciertos casos, los funcionarios de mayor rango que escuchan las apelaciones internas tienden más a optar por divulgar la información.

### Recomendaciones:

- La ley debería establecer el derecho de los solicitantes a radicar una apelación ante un órgano administrativo cuando creen que sus solicitudes no han sido procesadas conforme a la reglamentación. La independencia de este órgano respecto al gobierno debería estar protegida, y el órgano debería tener los poderes adecuados para investigar las querellas.
- Los fundamentos para las apelaciones, lo mismo ante el órgano de

*El Centre for Law and Democracy es una organización sin fines de lucro que trabaja en favor de los derechos humanos a nivel mundial y ofrece experticia legal sobre derechos democráticos fundamentales.*

- supervisión administrativa que ante el tribunal, deberían ser amplios, e incluir todo incumplimiento en la aplicación de las reglas que rigen el procesamiento de las solicitudes.
- Tanto el órgano de supervisión administrativa como el tribunal deberían tener la facultad de ordenar remedios apropiados en caso de hallar que una entidad pública ha infringido las reglas.
  - La ley debería disponer explícitamente que, en una apelación ante el órgano de supervisión administrativa o el tribunal, recae sobre la entidad pública concernida el peso de probar que actuó de conformidad con las reglas.
  - La ley debería otorgar explícitamente tanto al órgano de supervisión administrativa como al tribunal el poder de ordenar a las entidades públicas que implanten las medidas estructurales necesarias para garantizar que puedan cumplir con sus obligaciones legales en lo que concierne al procesamiento de las solicitudes.
  - Debería considerarse la posibilidad de añadir un sistema de apelaciones internas a las reglas de RTI, si ello se juzga de utilidad.

Indicador		Máx	Puntos	Artículo
36	La ley ofrece un proceso de apelación interna simple, gratuito y a completarse con plazos claros (20 días laborables o menos).	2	0	
37	Los solicitantes tienen derecho a radicar una apelación (externa) ante un órgano de supervisión administrativa independiente (e.g. una comisión o un ombudsman de información).	2	0	
38	Los integrantes del órgano de supervisión son designados mediante un proceso protegido contra interferencias políticas y tienen seguridad en sus cargos, de modo que están protegidos contra destituciones arbitrarias (a nivel procesal y sustantivo), una vez son nombrados.	2	0	
39	El órgano de supervisión se reporta al parlamento, y su presupuesto es aprobado por dicho cuerpo, o existen otros mecanismos efectivos para proteger su independencia financiera.	2	0	
40	Existen prohibiciones a la designación para este órgano de personas con fuertes vínculos políticos, y existen requisitos de experiencia profesional.	2	0	
41	El órgano de supervisión independiente tiene el mandato y el poder necesarios para desempeñar sus funciones, entre éstas analizar documentos clasificados e inspeccionar las instalaciones de entidades públicas.	2	0	
42	Las decisiones del órgano de supervisión independiente son vinculantes.	2	0	
43	Al tomar decisiones sobre las apelaciones, el cuerpo de supervisión independiente tiene el poder de ordenar remedios apropiados para el solicitante, incluida la desclasificación de la	2	1	9

*El Centre for Law and Democracy es una organización sin fines de lucro que trabaja en favor de los derechos humanos a nivel mundial y ofrece experticia legal sobre derechos democráticos fundamentales.*

	información.			
44	Los solicitantes tienen derecho a radicar una apelación judicial, además de la apelación ante un órgano de supervisión (independiente).	2	2	7
45	Las apelaciones (internas y externas) son libres de costo y no requieren asesoría legal.	2	2	9
46	Los fundamentos para la apelación externa son amplios (e incluyen no sólo la negativa a entregar información, sino también la negativa a entregar la información en el formato solicitado, el silencio administrativo y otras infracciones de plazos, cobro de cargos excesivos, etc.).	4	2	9
47	Se han establecido procedimientos claros, con límites de tiempo, para tramitar apelaciones externas.	2	2	9
48	En el proceso de apelación, recae sobre el gobierno el peso de probar que no actuó en violación de las reglas.	2	0	
49	El órgano apelativo externo tiene el poder de imponer medidas estructurales apropiadas a la entidad pública (e.g. realizar más adiestramientos o mejorar el manejo de expedientes).	2	0	
<b>TOTAL</b>		<b>30</b>	<b>9</b>	

## 6. Sanciones y protecciones

Las Leyes de nuevo resultan deficientes en esta categoría, habiendo obtenido sólo 2 de 8 puntos posibles, o 25%. No establecen ninguna sanción por obstruir el acceso a la información o incumplir intencionalmente las reglas de RTI. Hay protecciones para las personas que reportan violaciones o evasiones de las reglas (ver Artículo 10). Aunque son positivas, estas disposiciones no equivalen a establecer directamente sanciones por violación de la ley, como lo hacen muchas leyes de esta índole. Aunque muchas leyes de RTI disponen sanciones criminales para tales violaciones, la experiencia sugiere que sería más efectivo disponer un régimen de sanciones administrativas para toda violación que no sea del carácter más grave.

Las Leyes tampoco establecen sanciones para las entidades públicas que incumplen sistemáticamente las disposiciones de ley. Éste es un tipo de sanción suplementaria importante, ya que, en muchos casos, el problema principal no reside en los individuos, tales como los oficiales de información, sino en el desempeño de la entidad pública como un todo.

Además de las sanciones, es muy importante establecer protecciones para las personas que revelen información de buena fe, conforme a las reglas de RTI. De lo contrario, los oficiales de información, en particular, siempre estarán preocupados por el riesgo de recibir sanciones por divulgar información, en caso de que más

*El Centre for Law and Democracy es una organización sin fines de lucro que trabaja en favor de los derechos humanos a nivel mundial y ofrece experticia legal sobre derechos democráticos fundamentales.*

tarde se decida que no debieron haberlo hecho. Asimismo, es importante disponer protecciones para las personas que revelen información de buena fe con el propósito de sacar a la luz delitos o problemas serios de mala administración (informantes o “whistleblowers”). Esta es una válvula de seguridad importante que fomenta la divulgación de estos tipos de información, que son de suma importancia pública. El Artículo IV del Código Anticorrupción de Puerto Rico establece ciertas protecciones de este tipo, pero sería útil elaborar este aspecto, ya sea en las reglas sobre el acceso a la información o en una ley dedicada a los informantes.

### Recomendaciones:

- La ley debería disponer sanciones para las personas que intencionalmente obstruyan el acceso a la información en violación de la ley, así como sanciones para las entidades públicas que sistemáticamente incumplan con la implementación de la ley.
- La ley debería establecer protecciones para las personas que divulguen información de buena fe, conforme a las disposiciones de ley.
- Debería considerarse establecer por lo menos una protección básica en las reglas de RTI para las personas que revelen información sobre delitos, o adoptar una ley dedicada a los informantes.

Indicador	Máx	Puntos	Artículo	
50	Pueden imponerse sanciones a aquellos que intencionalmente actúen para socavar el derecho a la información, incluyendo la destrucción no autorizada de información.	2	0	10
51	Existe un sistema para rectificar el problema de las entidades públicas que sistemáticamente incumplan con la divulgación de información o proceden de manera deficiente (ya sea mediante sanciones a dichas entidades o requiriéndoles medidas remediativas).	2	0	
52	Al órgano de supervisión independiente y a su personal se les ha otorgado inmunidad legal por medidas tomadas de buena fe en el ejercicio o desempeño de cualquier poder, deber o función, conforme a la ley de RTI. A otros se les otorga inmunidad similar por divulgar información de buena fe, conforme a la ley de RTI.	2	0	
53	Existen protecciones legales contra la imposición de sanciones a aquellos que, de buena fe, divulguen información que revele delitos (es decir, los informantes).	2	2	Anticorrupción, IV
<b>TOTAL</b>		<b>8</b>	<b>2</b>	

*El Centre for Law and Democracy es una organización sin fines de lucro que trabaja en favor de los derechos humanos a nivel mundial y ofrece experticia legal sobre derechos democráticos fundamentales.*

## **7. Medidas de promoción**

Ésta es otra categoría en que las Leyes no han obtenido buena calificación, con sólo 5 de 16 puntos posibles, o 31%. En términos más positivos, el Artículo 5 de la Ley de Transparencia requiere la designación de por lo menos tres servidores públicos por cada entidad gubernamental como oficiales de información. A estas personas se les asignan una serie de tareas y deberán ser adiestradas sobre la reglamentación aplicable al RTI, incluida la jurisprudencia. La mejor práctica va más allá, pues requiere que se ofrezca por lo menos cierto grado de adiestramiento a todos los servidores públicos, aunque el centro focal inicial deberían ser, en efecto, los oficiales de información. Además, aquí, como en algunas otras áreas, la ley limita la obligación a los organismos del gobierno. En vez de esto, la ley debería aplicarse a todos los organismos abarcados por las reglas de acceso (ver Artículo 2 de la Ley de Transparencia).

Una de las tareas de los oficiales de información es rendir informes mensuales sobre el número de solicitudes recibidas y su estatus (Artículo 5(5)). Si bien este compromiso es impresionante, probablemente resulta excesivo y bastaría con informes anuales o semestrales, como se hacen en otros países. Además de estos informes a nivel de cada entidad pública, es muy importante que se disponga un informe centralizado sobre el estatus general en términos de implementación de las reglas de RTI. En muchos países, el órgano de supervisión prepara este informe, pero también podría prepararlo un organismo gubernamental central.

Sencillamente omitidas de las Leyes quedan una serie de otras medidas de promoción, a saber:

- No se impone a ningún organismo central la responsabilidad general de promover el derecho a la información ni la adecuada implementación de la reglamentación. En muchos casos, esta función se asigna al órgano de supervisión, pero también podría realizarla un organismo central del gobierno.
- Asimismo, no se asigna a ningún organismo la tarea crear conciencia sobre la ley de RTI entre la ciudadanía. Este aspecto es crucial, ya que si el público no conoce su derecho a la información, es probable que no la soliciten, y todo el sistema fracasará en sus objetivos.
- Si una entidad pública no puede localizar la información, no puede proveerla al solicitante. Por lo tanto, es muy importante que la ley de RTI establezca un buen sistema para mejorar el manejo de expedientes. Esto comienza con la adopción de estándares mínimos de manejo de expedientes, pero necesita ser complementado con adiestramiento para los oficiales y el fortalecimiento de la capacidad de las entidades públicas para aplicar dichos estándares. Luego debe implantarse algún sistema para monitorear el desempeño en esta área y

*El Centre for Law and Democracy es una organización sin fines de lucro que trabaja en favor de los derechos humanos a nivel mundial y ofrece experticia legal sobre derechos democráticos fundamentales.*

atender casos en que las entidades públicas no estén logrando cumplir los estándares.

- Las leyes que siguen las mejores prácticas imponen a las entidades públicas la obligación de publicar listas completas de por lo menos los expedientes más importantes que custodian. Tales listas pueden ser muy útiles para los solicitantes, ya que presentan un mapa de la información que posee cada entidad pública. Esto ayuda en gran medida a identificar la debida entidad pública al momento de radicar una solicitud de información, y a saber si la información que se busca está disponible en absoluto. Como mínimo, las entidades públicas deberían estar obligadas a publicar una descripción de las clases de expedientes que custodian.

### Recomendaciones:

- Las reglas concernientes a los oficiales de información deberían aplicarse a todos los organismos abarcados por la reglamentación de acceso, no sólo a los órganos gubernamentales.
- La ley debería ordenar algún grado de adiestramiento para todos los funcionarios, además del adiestramiento a fondo que ya requiere para los oficiales de información.
- Además de los informes preparados por los oficiales de información, debería haber un organismo central encargado de preparar un informe general sobre de estatus en términos de la implementación de las reglas de RTI, idealmente cada año.
- Debería haber un organismo central responsable de garantizar la adecuada implementación de las reglas de RTI y de crear conciencia en el público acerca de la ley y del derecho de las personas a solicitar información.
- La ley debería crear un sistema apropiado de manejo de expedientes, que incluya la fijación de estándares para dicho manejo de expedientes, la provisión de adiestramiento en esta área y un sistema para monitorear desempeño y atender casos en que las entidades públicas no estén cumpliendo los estándares mínimos.
- Se debería considerar el requerir a las entidades públicas que publiquen listas de los expedientes principales que custodian o por lo menos de las categorías de expedientes que custodian.

Indicador	Máx	Puntos	Artículo
54   Las entidades públicas están obligadas a designar oficiales específicos (oficiales de información) o unidades responsables de garantizar que se cumplan las obligaciones de divulgación de información de dichas entidades.	2	2	5

*El Centre for Law and Democracy es una organización sin fines de lucro que trabaja en favor de los derechos humanos a nivel mundial y ofrece experticia legal sobre derechos democráticos fundamentales.*

55	Un organismo central, por ejemplo una comisión, un comisionado o un departamento gubernamental de información, tiene la responsabilidad general de promover el derecho a la información.	2	0	
56	La ley requiere realizar esfuerzos de concienciación ciudadana (e.g. producir una guía para el público o incorporar la concienciación de RTI en las escuelas).	2	0	
57	Se ha implementado un sistema mediante el cual se establecen y aplican estándares mínimos en el manejo de expedientes.	2	0	
58	Las entidades públicas están obligadas a crear y actualizar listas o registros de los documentos que custodian, y a publicarlos.	2	0	
59	Se requiere implementar programas de adiestramiento para los funcionarios.	2	1	5
60	Las entidades públicas están obligadas a informar anualmente las medidas que han tomado para implementar sus obligaciones de divulgación. Esto incluye estadísticas sobre las solicitudes recibidas y cómo se han atendido.	2	2	5
61	Un organismo central, por ejemplo una comisión, un comisionado o un departamento gubernamental de información, tiene la obligación de presentar un informe consolidado a la Legislatura sobre la implementación de la ley.	2	0	
<b>TOTAL</b>		<b>16</b>	<b>5</b>	

*El Centre for Law and Democracy es una organización sin fines de lucro que trabaja en favor de los derechos humanos a nivel mundial y ofrece experticia legal sobre derechos democráticos fundamentales.*