



EL RÉGIMEN SANCIONADOR PARA UNA LEY DE TRANSPARENCIA DE PUERTO RICO

Por: Lcda. Alba López Arzola
Investigadora Principal
Centro de Gobernanza Pública y Corporativa

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, muchos ordenamientos jurídicos avanzados han promulgado legislación particular, comprensiva e integrada, sobre la transparencia en el sector público. Estas normas constituyen una herramienta para favorecer el acceso a la información pública sin necesidad de que exista alguna solicitud ciudadana y un mecanismo en la lucha contra la corrupción en la medida de que los funcionarios públicos interiorizan que pueden ser observados y fiscalizados en sus actuaciones. Asimismo, estimulan la participación de la sociedad civil en los asuntos públicos y aumentan el nivel de confianza de las empresas privadas y la ciudadanía en la gestión pública con evidentes beneficios económicos y sociales.

A diferencia de muchos países, Puerto Rico no ha logrado una legislación integrada sobre la transparencia en el sector público, pese a que sí han existido dos iniciativas concretas. En primer lugar, el 11 de mayo de 2015 fue presentado por petición del Centro de Gobernanza Pública y Corporativa (CGPC), el Proyecto de la Cámara de Representantes núm. 2469 que proponía la promulgación de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas de la gestión pública de Puerto Rico (PC 2469). Tras las correspondientes vistas, el Proyecto fue revisado, pero posteriormente no fue atendido en la Sesión Legislativa. En segundo lugar, el 9 de mayo de 2016 fue presentado el PC 2944 que proponía la creación de la *Ley de transparencia y acceso a la documentación e información pública* y era impulsado principalmente por el Centro de Periodismo Investigativo (CPI). Esta iniciativa también fue a vistas públicas y bajó al pleno con enmiendas, pero al final quedó pendiente de acción legislativa.

Durante las sesiones celebradas en la tramitación de dichas iniciativas, entre otros aspectos, hubo algunas objeciones al régimen sancionador previsto en el PC 2469 y el PC 2944. En este ensayo identificaré cuáles fueron las objeciones respecto al régimen sancionador previsto en tales proyectos a fin de solventarlas desde una perspectiva garantista.

2. ANTECEDENTE DE LOS PROYECTOS DE LEY DE TRANSPARENCIA DE PUERTO RICO

La transparencia consiste en que la ciudadanía tenga información sobre los asuntos públicos sin necesidad de requerimiento, que sea confiable, oportuna, constante, accesible, inteligible para el ciudadano común y reutilizable. Además, supone la oportunidad de identificar a los responsables en cada instancia de la gestión pública. La transparencia permite que los afectados por las acciones gubernamentales conozcan no solo los resultados de la gestión, sino también las políticas públicas adoptadas, los mecanismos, los procesos y los insumos empleados en la gestión (CGPC 2013).

El concepto de la transparencia gubernamental, aunque es de mayor amplitud, está íntimamente relacionado con el derecho de acceso a la información pública. En la jurisdicción puertorriqueña, el derecho a tener acceso a la información sobre la gestión pública ha sido reconocido como uno implícito al derecho constitucional a la libertad de expresión, a la reparación de agravios y el derecho al voto. Su desarrollo es fruto de la actual relación política de Puerto Rico con los Estados Unidos, así como de los principios adoptados por la Organización de las Naciones Unidas en el 1948.

La primera referencia a lo que hoy día denominamos el derecho a la información pública de los ciudadanos aparece en el artículo 409 del *Código de Enjuiciamiento Civil*. Este establece un derecho general de información pública en poder del Estado de la siguiente forma: “Todo ciudadano de Puerto Rico tiene derecho a inspeccionar y sacar copia de cualquier documento público de Puerto Rico, salvo lo expresamente dispuesto contrario por la ley”. De modo similar, el artículo 410 de dicho estatuto dispone que todo funcionario que custodie un documento público, de requerírsele, tiene la obligación de expedir copia certificada. En este contexto, la Ley 5-1955, conocida como la *Ley de administración de documentos públicos de Puerto Rico*, definió el término “documento público” como todo aquel que se origine, conserve o reciba en cualquier dependencia del Estado, de acuerdo con la Ley o en relación con el manejo de los asuntos públicos y que se haya de conservar permanente o temporalmente como prueba de las transacciones, o por su utilidad administrativa; además, se refiere a una copia de todas las publicaciones de las dependencias gubernamentales.

Aunque en la legislación vigente existen varias referencias a la transparencia y la rendición de cuentas en el gobierno, el primer estudio del CGPC encontró que: “(...) Puerto Rico aún adolece de mecanismos jurídicos o formales de transparencia y rendición de cuentas integrados y coherentes que obliguen a los funcionarios a revelar información pertinente sobre el funcionamiento de las instituciones públicas y sus resultados [de forma proactiva]. Esta ausencia incide en el nivel de transparencia real y perceptual (...)”. Por tanto, el CGPC ha recomendado para Puerto Rico la aprobación de una legislación comprensiva o abarcadora sobre la transparencia, el derecho a la información pública y la rendición de cuentas. Esta debe recoger todo el desarrollo alcanzado en esta materia a nivel internacional y establecer los mecanismos necesarios para asegurar su cumplimiento, incluidas las consecuencias o penalidades que conlleve las infracciones a sus disposiciones.

3. MOTIVACIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL PC 2469 Y EL PC 2944

Conforme a las corrientes internacionales, tanto el CGPC como el CPI promovieron la presentación un proyecto de ley de transparencia y libre acceso a la información pública para Puerto Rico. A continuación, hago una breve exposición sobre las características de los proyectos que quedaron en una mera expectativa.

Como expresé, el CGPC fue la entidad que promovió el PC 2469 para adoptar la *Ley de transparencia, acceso a la información pública y la rendición de cuentas en la gestión pública de Puerto Rico*. La Exposición de motivos del PC 2469 planteó la importancia de dar a conocer la gestión pública, dar acceso a los ciudadanos a información pertinente y fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones públicas a base del conocimiento de su funcionamiento y de los resultados obtenidos por la labor que ejercen sus funcionarios. También, destacaba la importancia de la educación, prevención, acción y finalmente la divulgación de las consecuencias concretas del incumplimiento con las normas de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas. Esta iniciativa pretendía actualizar y transformar el ordenamiento que regula la gestión pública puertorriqueña y orientar las acciones públicas al servicio de las necesidades concretas de la ciudadanía, conforme a los principios de legalidad, eficiencia, eficacia, economía, celeridad, simplicidad, accesibilidad, temporalidad, uniformidad, transparencia, buena fe, honestidad y rendición de cuentas, entre otros principios pertinentes.

Por su parte, el 9 de mayo del siguiente año fue presentado el proyecto promovido por el CPI con el apoyo de diversas organizaciones de la sociedad civil. La Exposición de motivos del PC 2944 anunciaba que la medida tenía el propósito de establecer la política pública de acceso a la información y documentación gubernativa; ordenar, organizar y pautar los mecanismos de acceso real; consignar principios e instrumentos de garantía al acceso; establecer la obligación gubernativa de informar y de educar sobre el principio y la práctica de la transparencia gubernativa, el acceso a la información y documentación y a los mecanismos de cómo conseguirla; organizar y reglamentar los mecanismos de creación de expedientes; ordenar la designación de un Oficial de Información en cada ente gubernativo; crear el cargo de Defensor de la Información Pública; crear una Junta Administrativa Revisora de controversias sobre violaciones a esta ley; pautar un procedimiento de Apelación Judicial final a las resoluciones de esta Junta y para otros fines.

A mi juicio de esta breve relación motivacional surge que el PC 2944 no fue propiamente un proyecto de transparencia, rendición de cuentas y buen gobierno en su concepción más abarcadora. Dicho proyecto más bien estuvo dirigido a regular y ampliar el derecho de acceso a la información, archivos y registros, por solicitud ciudadana, interés nada despreciable en una sociedad democrática y muy a tono con la experiencia del CPI, pero que se refiere a una parte del todo. Tal y cual fue propuesto, el PC 2944 requería que el ciudadano solicitara la información pública y en caso de negativa utilizara los mecanismos o procesos propuestos. Nótese que dicho proyecto proponía la creación de varias figuras o estructuras: la Junta Administrativa Revisora (de tres miembros, con una oficina, capital humano y presupuesto propio), los oficiales de información en cada

agencia y el defensor de la información pública (con una oficina, capital humano y presupuesto propio). A mi juicio, la creación de estos mecanismos o procesos burocratizados y costosos en el Puerto Rico de hoy era una de las mayores debilidades del proyecto.

En concreto, el PC 2944 no incluyó disposiciones exhaustivas relacionadas con la transparencia de oficio, esencial al principio de máxima divulgación de los asuntos públicos. Tampoco consideró la obligatoriedad de la “transparencia proactiva” (artículo 7) ni incluyó sanciones en caso de incumplimiento como medida de prevención y repreensión. Las sanciones previstas estaban limitadas a los casos de negativas en el trámite de una solicitud de información (artículo 19). El PC 2944 tampoco consideró los elementos esenciales de la transparencia y la rendición de cuentas y su interrelación con el acceso a la información como principios transversales de la buena gobernanza pública. No incluyó disposiciones únicas relacionadas con la transparencia presupuestaria, pues solo requería que se divulgara el “Presupuesto aprobado y gastado mensualmente por línea presupuestaria” (artículo 7, inciso 3).

4. ANÁLISIS Y PRINCIPALES OBJECIONES A LOS RÉGIMENES SANCIONADORES

Las normas de transparencia deben incorporar un régimen sancionador para los casos de incumplimiento por parte de los llamados a implementarlas. Si tales normas no incluyesen un régimen sancionador adecuado, se reduciría o se dejaría sin efecto las disposiciones contenidas en cualquier ley dirigida a promover la transparencia de oficio en el sector público.

Y ello porque el régimen sancionador previsto en las normas de transparencia son un importante instrumento disuasorio frente al incumplimiento por parte de funcionarios o autoridades públicas. En concreto, la aplicación de un régimen sancionador adecuado y eficaz supone que los servidores públicos estén compelidos a cumplir con la normativa para evitar la imposición de alguna sanción.

Además, la existencia y aplicación estricta de un régimen sancionador aumenta la confianza ciudadana en la eficacia del ordenamiento jurídico, lo cual es especialmente importante al considerar que en este momento histórico los ciudadanos perciben que los funcionarios y empleados públicos incumplen la legislación adoptada.

En este contexto, el artículo 15, sección 15.3, del PC 2469 presentado el 11 de mayo de 2015 por petición del CGPC disponía: “todo servidor público incurre en responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria, según el caso, por los actos, hechos u omisiones que en el ejercicio de sus funciones violen o menoscaben los derechos garantizados en esta Ley”. En la correspondiente vista pública, recogido en la Ponencia de 11 de agosto de 2015, el Departamento de Justicia expresó reparos respecto a este texto. En concreto, manifestó que esta disposición no sería efectiva para garantizar el acceso a la información por el potencial de crear un ambiente de confusión que estimularía la presentación de múltiples litigios por parte de los ciudadanos.

El artículo 19, por su parte, contenía las sanciones que serían impuestas por violaciones al título que regulaba la divulgación de información pública de oficio o por petición ciudadana. Disponía que las violaciones serían castigadas con una multa de un mínimo de \$5,000 y un máximo de \$25,000 si el ciudadano prevalecía en la respectiva acción de *mandamus*. En su caso, el tribunal tendría discreción para imponer la multa al organismo público concernido o a la autoridad máxima de la unidad administrativa responsable o al custodio designado. El articulado daba discreción al tribunal de compensar al demandante por los “daños sufridos, incluidos los gastos de litigación y honorarios de abogado danos sufridos”. De incumplirse la resolución firme emitida por la autoridad judicial, el incumplimiento sería sancionado con una multa que podía “oscilar entre el 25% al 50% de la remuneración mensual del servidor público de superior jerarquía en la unidad administrativa correspondiente”.

En su Ponencia, el Departamento de Justicia manifestó no estar de acuerdo con la inclusión de multas que podían “oscilar entre el 25% al 50% de la remuneración mensual del servidor público de superior jerarquía en la unidad administrativa correspondiente”. Argumentó que las multas con una cantidad mínima y máxima específica sería un instrumento más efectivo para que el foro judicial pudiera hacer valer su autoridad y evitar también la imposición de multas irrazonables. Apuntó que la medida no identificó ni explicó el fundamento para este tipo de sanción novedosa para el ordenamiento puertorriqueño. Al examinar la legislación comparada utilizada por el CGPC en la redacción del PC 2469 advertimos que este tipo de sanción es parte de la legislación chilena.

Además, el primer texto del artículo 19 incluía el siguiente párrafo: “[e]l incumplimiento injustificado de las normas de transparencia activa se sancionará con una multa que puede oscilar entre el 25% al 50% de la remuneración mensual del servidor público infractor. Las sanciones previstas en este título, deberán ser publicadas en la unidad responsable, dentro del plazo de cinco (5) días hábiles, contados desde que la sentencia judicial advenga final y firme”. En este extremo, el Departamento de Justicia expresó igual reparo y expresó que era necesario adoptar penalidades más razonables.

Respecto a las multas que podían oscilar entre el 25% y el 50% de la remuneración mensual del servidor público infractor, la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) llamó la atención a la posible falta de autoridad de un empleado para divulgar información. Recomendó la designación de oficiales cuya función expresa fuera discernir el tipo de documento que podía ser divulgado a petición ciudadana y aquellos documentos que pudieran estar sujetos a algún tipo de excepción. Apuntó a los niveles jerárquicos en el sistema de administración de personal público y a evaluar el texto de la medida para que no fueran penalizados empleados que no contaran con la facultad de divulgar determinada información solicitada por un ciudadano. Manifestó que debe considerarse: “aquellos casos donde existan planteamientos razonables bajo los cuales, en un acto de prudencia, el funcionario se incline a salvaguardar la confidencialidad de la información en ausencia de una orden judicial que ordene su divulgación”. Recomendó, pues, que

dicho articulado contara con el asesoramiento de Oficina de Capacitación y Asesoramiento en Asuntos laborales y de Administración de Recursos Humanos (OCALARH), así como el asesoramiento de la Departamento de Justicia.

Por último, el artículo 20 del PC 2469 denominado *Obstrucción al acceso o destrucción de documentos públicos* autorizaba a las agencias a “imponer sanciones administrativas, monetarias o disciplinarias, conforme a la reglamentación promulgada a tales efectos, a todo servidor público que obstruy[era] de modo alguno el acceso o la inspección de un documento público o [lo] destruy[era]”. La sanción para el servidor público sería “una multa que puede oscilar entre el 25% al 50% de su remuneración mensual o con alguna de las medidas disciplinarias reconocidas en la reglamentación aplicable, o ambas alternativas, a discreción de la autoridad nominadora”.

Finalizadas las vistas públicas, el CGPC trabajó un texto que pudiera superar las diversas objeciones. En lo pertinente, el texto propuesto dispuso que el incumplimiento con las disposiciones de la Ley conllevaría una multa entre \$500 y \$5,000. La multa sería impuesta, “de concederse el recurso interpuesto, a la agencia concernida, a la autoridad máxima de la agencia, o a ambos, a discreción del tribunal”.

Por tanto, la revisión del artículo 19 del PC 2469 mantuvo la regulación de las penalidades por incumplimiento de la ley, así como el procedimiento judicial que el ciudadano tenía disponible de considerar vulnerados sus derechos. En principio, el procedimiento estaría disponible a quien solicitó la información y no la obtuvo; tan solo era necesario probar el incumplimiento con el deber de entregar la información solicitada. La norma también previó una posible indemnización por los daños y perjuicios que ese incumplimiento pudiera causar; siempre y cuando que el peticionario alegara y cumpliera con la carga probatoria correspondiente. De igual modo, de determinase que el derecho a la información fue vulnerado, el tribunal podía imponer a la agencia las costas del proceso y de los honorarios.

El PC 2469, en ambas versiones, dejó abiertas las posibles infracciones a cometer por las agencias, pero reconoció que el incumplimiento en el deber de divulgar la información pública debía ser remediado. El texto no especificó lo que debía considerarse como incumplimiento ni estableció algún tipo de gradación para las posibles infracciones. Fijó las sanciones posibles en una multa a la agencia implicada o a la autoridad máxima, o ambos, de entre \$500 y \$5,000. En definitiva, la regulación disponía de mecanismos para que el ciudadano pueda reclamar la vulneración de su derecho de acceso a la información pública, pero dejaba a discreción del tribunal la graduación tanto de la infracción como de la sanción monetaria a imponerse.

Si el artículo 19 del PC 2469 fijaba las penalidades por alguna infracción a una agencia y a la autoridad máxima, el artículo 20 establecía lo concerniente a la responsabilidad de los funcionarios propiamente. Según este último artículo, si el servidor público dificultaba o entorpecía el acceso a la información pública o si destruían documentos públicos —lo que supone algún tipo de intención específica y no mera omisión o negligencia— podía ser sancionado por la agencia o autoridad competente mediante “sanciones

administrativas, monetarias o disciplinarias” según el reglamento de aplicación correspondiente. El servidor público que incurriera en tal conducta podría sancionado con una multa entre \$500 a \$5,000, “con alguna de las medidas disciplinarias reconocidas en la reglamentación aplicable, o ambas alternativas, a discreción de la autoridad nominadora”.

Aunque el PC 2469 fijaba un rango para las sanciones monetarias a imponerse por el incumplimiento al deber de máxima divulgación, ciertamente puede considerarse desproporcionado fijar igual cuantía a un servidor público infractor que a la agencia o la autoridad máxima infractora. En este sentido hay que coincidir con el planteamiento de la OGP de que dicho articulado debía considerar si el servidor público cuenta con la autoridad debida para divulgar la información solicitada por un ciudadano.

El siguiente régimen sancionador al que me refiero corresponde al presentado en el PC 2944. Bajo la rúbrica *Sanciones administrativas*, el correspondiente artículo identificó cómo el funcionario podía incurrir en conducta sancionable. Dibujó la negación a una solicitud de información u obstrucción caracterizándola como aquella negligente, de mala fe, temeraria o caprichosa. En tales casos, la Junta Administrativa Revisora —entidad que sería creada para administrar el cumplimiento de las normas— podía imponer una multa de \$1,000 al funcionario responsable, tras la oportunidad de ser escuchado conforme a las garantías que emanan del debido proceso administrativo.

De igual modo, el artículo establecía que el Tribunal podía hallar al funcionario *incurso* en la conducta sancionable en un procedimiento incoado por la vía directa. En tal caso, además de la multa, el funcionario podía ser condenado al pago de las costas procesales y los honorarios de los abogados. Incluso, tanto la Junta Revisora como el Tribunal podrían referir al funcionario al procedimiento administrativo disciplinario que podría conllevar una suspensión o destitución del empleado público, “sin que opere ningún principio de doble exposición”. Esta provisión reñía con el propio epígrafe que se refiere a sanciones administrativas y, a nuestro juicio, con el principio de proporcionalidad. Además, de que por sí mismo el texto declaraba la exclusión del principio *non bis in ídem*, el cual tiene plena relevancia en todo sistema garantista. Este supone la restricción del ejercicio desproporcionado e irrazonable de la potestad sancionadora del Estado al exponer al servidor público a múltiples procedimientos (Ramírez Torrado 2013).

La particularidad de la propuesta que comento es que fijaba una sanción pecuniaria única de \$1,000 con independencia de la naturaleza de la infracción. No previó graduación de ningún tipo ni en la posible infracción ni en la multa a imponer. Resalta que la multa “será satisfecha con el propio peculio del funcionario, no del presupuesto del ente gubernativo”. Podríamos pensar que un proyecto legislativo posterior en la misma materia alcanzaría a regular los aspectos que hubiesen quedado poco claros o inconsistentes en la medida anterior. Sin embargo, el PC 2944 contenía un régimen sancionador más difuso que el predecesor. Con respecto al PC 2469 es de resaltar que el último no tomó en cuenta como posible sujeto responsable a una agencia o autoridad.

5. PROPUESTA DE RÉGIMEN SANCIONADOR PARA UNA LEY DE TRANSPARENCIA

Tras el fracaso de las dos iniciativas legislativas reseñadas, el CGPC ha preparado un nuevo Anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas para que sea presentado durante los primeros 90 días de sesión de la 18va Asamblea Legislativa del ELA. El Anteproyecto está articulado en cuatro títulos principales, a saber: (1) Gobernanza, transparencia y rendición de cuentas; (2) Divulgación de la información pública, de oficio y por solicitud ciudadana; (3) De la información exceptuada o restringida; y, (4) Recursos legales, reglamentación y penalidades. En esta propuesta la parte más tradicional es el derecho de acceso a la información que es ampliada al establecer mecanismos precisos para hacerlo valer por el ciudadano que vea vulnerado su derecho. En tanto, la divulgación de oficio o publicidad activa es la respuesta jurídica al fenómeno novedoso de la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas como el todo.

Como expresé, el régimen sancionador de una ley es un instrumento imprescindible para penar las actuaciones de los operadores públicos que no hayan interiorizado y respetado las normas en el ejercicio de sus funciones. Sabemos que el servidor público puede responder por las actuaciones u omisiones, culposas o negligentes, en el desempeño de sus funciones en el ámbito administrativo, civil y penal. Sin embargo, la propuesta de régimen sancionador por el incumplimiento con las normas de transparencia contenida en el nuevo Anteproyecto se circunscribe al ámbito judicial civil y administrativo. El régimen diseñado sigue los principios que rigen el derecho administrativo sancionador y pretende lograr el equilibrio entre la prevención y la represión.

Todo régimen sancionador garantista debe señalar qué acciones constituyen infracciones a la norma, quiénes responderá, cuál será la sanción, así como el procedimiento y el órgano competente para resolver la cuestión. Sobre el régimen sancionador del PC 2469 y PC 2944, el Departamento de Justicia y la OGP cuestionaron la cuantía de las sanciones y la persona o entidad pública llamada a responder por las infracciones. La intención con el nuevo articulado propuesto es atender estas cuestiones.

En este contexto, el régimen sancionador propuesto atiende la sanción a aplicar por la vía judicial en caso de que la agencia incumpla con las normas de divulgación de la información pública de oficio, activa o por operación de ley. Ante el incumplimiento, el ciudadano podrá instar un pleito ante el Tribunal General de Justicia mediante el recurso de *madamus* que permite solicitar que el funcionario cumpla con un deber ministerial y para el que no cabe discreción.

La redacción propuesta para el artículo 21 propone sancionar a la agencia, a la autoridad máxima de la unidad administrativa directamente responsable de proveer la información y al custodio de la información con una multa de entre \$500 a \$5,000, a discreción del juzgador que conceda el auto de *mandamus*, en función de la gravedad de la infracción y a la luz de la totalidad de las circunstancias que llevaron al incumplimiento. El juzgador tiene que fundamentar o motivar en la sentencia correspondiente la determinación en tal extremo al cumplir con su deber general de hacer determinaciones de hechos y

conclusiones de derecho, que permitan el ejercicio del derecho apelativo por la persona adversamente afectada.

Además, el ciudadano demandante puede ser compensado por los daños sufridos por el incumplimiento de la autoridad pública en una suma no mayor de \$2,500, más los gastos procesales y los honorarios de abogados razonables. Si pese a la expedición del auto de *mandamus* por el Tribunal de Justicia, la autoridad pública no cumple con su deber de divulgación de la información, el juez podrá sancionar con una multa de \$1,000 al servidor público infractor o al de superior jerarquía en la unidad administrativa correspondiente, en este supuesto bajo la doctrina de responsabilidad vicaria reconocida en el ordenamiento puertorriqueño.

En aras de estimular el cumplimiento con las normas de transparencia y cumplir con el objetivo preventivo y disuasorio del régimen sancionador propuesto, el artículo establece la obligación de la unidad administrativa infractora de divulgar en un plazo de cinco días la sanción impuesta mediante sentencia.

El artículo 22 de la nueva propuesta recoge una situación distinta a la que prevé el artículo anterior, pues será la propia autoridad nominadora la que sancionará al empleado público que dificulte, niegue o destruya la información pública, siempre y cuando el servidor público imputado no pueda sustentar su actuación en causa justificada. Por ejemplo, si no tiene acceso a la información requerida o si aun teniéndolo, no posee autoridad suficiente para divulgarla a solicitud ciudadana. Las conductas sancionables serán todas aquellas que vulneren los derechos de los ciudadanos en materia de transparencia y acceso a la información pública: dificultar de modo arbitrario el acceso, total o parcialmente, obstruir, dilatar, destruir o impedir la aplicación de las normas de transparencia.

En el orden administrativo interno, el artículo 22 faculta a las agencias y autoridades administrativas a sancionar a los empleados públicos infractores con medidas disciplinarias y pecuniarias fijadas entre \$500 y \$1,000. Cualquiera que sea el tipo de sanción a aplicar por la autoridad administrativa debe hacerlo en función del daño causado, la intención de la conducta infractora, su duración, la afectación al ejercicio de las atribuciones del puesto o cargo público y el grado de responsabilidad jerárquica del infractor, así como su capacidad de decisión. En tales casos, la autoridad nominadora debe cumplir previo a la imposición de una sanción con el debido proceso administrativo mínimo reconocido en el ordenamiento o con aquel que establezca en la reglamentación interna que puede ser de factura más ancha.

6. CONCLUSIÓN

En el siglo XXI no es suficiente que los ciudadanos ejerzan el derecho al voto en cada período electoral. Hoy día es crucial la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos, para lo que es necesario primero conocer cómo funciona la administración gubernamental, la información económica y jurídica relevante a la función pública, los presupuestos, las estadísticas y los resultados alcanzados tras la gestión.

Consecuentemente, una de las tendencias ha sido la promulgación de leyes de transparencia, buen gobierno y de acceso a la información pública en su relación entre el todo y la parte. Estas son promulgadas con el fin de contar en los ordenamientos jurídicos con mecanismos que permitan transparentar el modo de gestionar los asuntos públicos, siempre en beneficio de la ciudadanía, en la medida que provee mecanismos precisos para hacer valer tales derechos de estirpe constitucional.

En ese entorno, entre el 2015 y el 2016 Puerto Rico tuvo dos iniciativas legislativas sobre la transparencia en el sector público: el PC 2469 y el PC 2944, que por falta de voluntad política no fueron a votación al pleno de la Cámara Representantes. Por tanto, en este artículo mencioné varios aspectos de tales iniciativas y perfilé una propuesta sobre el régimen sancionador que pueda superar los obstáculos habidos durante la tramitación de los predecesores proyectos.

Al evaluar la necesidad de un régimen sancionador que fuera eficaz tanto en su función preventiva como en la punitiva propiamente, pero a la vez garantista, entendí imprescindible incluir como sujeto responsable de la infracción de las normas de transparencia tanto al funcionario y al empleado público como a la agencia o autoridad pública. Una vez definido el quién, tocó establecer que debía ser sancionada cualquier acción que tienda a dificultar, total o parcialmente, el acceso de los ciudadanos a la información pública. Por tanto, la infracción para el empleado público en su carácter personal, mediante el procedimiento administrativo, consistirá en obstaculizar, destruir, limitar, negar y dilatar, sin causa justificada, el acceso a la información pública. Sería causa justificada que el empleado público que negara entregar la información solicitada no tenga acceso a ella o carezca de autoridad suficiente para decidir su divulgación.

Sobre las sanciones propiamente, considero necesario mantener las multas de carácter pecuniario en consideración a diversos factores: el sujeto infractor, el funcionario, el empleado público o la agencia; la cuantía a desembolsar, según el infractor, la gravedad de la infracción; su duración en el tiempo o el perjuicio causado. De ahí la conveniencia de fijar un rango con un mínimo y un máximo para que el órgano sancionador pueda graduar la cantidad a imponer como multa a la luz de la totalidad de las circunstancias del incumplimiento o la infracción a las normas de transparencia. Entendemos que así la nueva propuesta de régimen sancionador para la ley de transparencia mantiene el equilibrio entre la necesidad de dotar a la ley con un mecanismo que garantice la eficacia de la norma y la idiosincrasia puertorriqueña.