

GOBIERNO DE PUERTO RICO

18^{va} Asamblea
Legislativa

1^{ra}. Sesión
Ordinaria

SENADO DE PUERTO RICO

P. del S. 19

2 de enero de 2017

Presentado por el señor *Rivera Schatz* (Por Petición)

Referido a la Comisión de Gobierno

LEY

Para enmendar el Artículo 2, añadir un nuevo Artículo 7 y reenumerar los artículos correspondientes de la Ley 209-2003, según enmendada, conocida como la Ley del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, para adoptar un Sistema de Transparencia Financiera aplicable y exigible a todos los organismos gubernamentales del Gobierno de Puerto Rico, establecer los deberes y obligaciones de los organismos gubernamentales, establecer las facultades y responsabilidades del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, y para otros fines relacionados.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En Puerto Rico, la obligación de las entidades públicas a dar acceso a información sobre sus operaciones y finanzas emana de la Sección 4 del Artículo II de nuestra Constitución, que garantiza el derecho fundamental a la libertad de expresión, prensa y asociación, y de la Primera Enmienda de la Constitución de Estados Unidos.¹ Ello descansa en la premisa de que si las personas no están debidamente informadas sobre la forma en que se conduce la gestión pública, se inhibe el intercambio de ideas y la rendición de cuentas, y se coarta la libertad de las personas para expresar, por medio del debate, del voto o de cualquier otra forma, su satisfacción o insatisfacción con las personas, las reglas y los procesos que les gobiernan.² Más aún, desde una perspectiva estrictamente administrativa y operacional del Estado, es esencial poder tener acceso

¹ *Nieves v. Junta*, 160 DPR 97, 102 (2003).

² *Id.*, citando a *Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales*, 152 DPR 161 (2000).

a información oportuna y confiable sobre el funcionamiento de las instrumentalidades gubernamentales para poder diagnosticar adecuadamente los problemas e identificar y construir soluciones efectivas. Sin conocimiento sobre el estado de las cosas, quedamos administrando a ciegas en la función pública.

A pesar de lo esencial que es el acceso adecuado a la información para la sana administración pública, la fiscalización y el desarrollo democrático, y a pesar de los contundentes pronunciamientos judiciales del Tribunal Supremo de Puerto Rico sobre la obligación de las entidades públicas de dar acceso a información pública,³ a través de los años la mayoría de las entidades públicas han mostrado gran resistencia a transparentar sus transacciones, historiales y estados financieros. Sin abordar el problema de la pobre cantidad y calidad de la información que se ofrece en los portales de Internet de muchas de las entidades públicas, muchas de las solicitudes de acceso a información que se dirigen a entidades públicas dejan de ser atendidos por éstas o son contestados con planteamientos de confidencialidad que carecen de fundamento. En muchas instancias, ante la ausencia de legislación que establezca mecanismos accesibles y ágiles para tener acceso a información pública, incluyendo, desde luego, información sobre las finanzas de las entidades del Estado, la única avenida que existe para exigir y hacer que las entidades públicas den acceso oportuno y adecuado a dicha información es acudir al Tribunal General de Justicia mediante la presentación de un recurso de *mandamus* e incurrir en el gasto de recursos que la litigación en la Sala Superior y en tribunales apelativos implica. Muchas veces no es hasta que se agotan las instancias y procedimientos del litigio que un litigante prevaleciente contra una entidad pública logra tener acceso a la información pública en controversia.

Este escenario que se ha ido erigiendo por años en perjuicio del propio Estado y, peor aún, de todos los habitantes de Puerto Rico, ha servido de terreno fértil para alentar y agravar la crisis fiscal sin precedentes que hoy enfrentamos. Inclusive, el primero de los hallazgos hechos por el Congreso de Estados Unidos en la Sección 405 (m) de la Ley Pública federal 114-187, conocida como el *Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act* o

³ Véase, por ejemplo, Soto v. Srio. de Justicia, 112 DPR 477 (1982); Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales, 152 DPR 161 (2000); Nieves v. Junta, 160 DPR 97, 102 (2003); Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum, 170 DPR 582 (2007)

PROMESA, y que motivaron la aprobación de dicha legislación y la creación de la Junta de Supervisión Fiscal, se destaca:

A combination of severe economic decline, and, at times, accumulated operating deficits, *lack of financial transparency, management inefficiencies*, and excessive borrowing has created a fiscal emergency in Puerto Rico. [(énfasis suplido.)]

La Ley 209-2003, según enmendada, conocida como la Ley del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (Ley 209-2003), creó el Instituto como una entidad pública autónoma, tanto en términos administrativos como en términos fiscales, con el objetivo de promover cambios en los sistemas de recopilación de datos y estadísticas y *asegurar que éstos sean completos, confiables, y de rápido y universal acceso*.⁴ A tenor con dicha Ley, una de las misiones principales del Instituto es coordinar el conjunto de actividades y datos producidos para la elaboración y desarrollo de estadísticas por parte de los organismos gubernamentales de Puerto Rico. Asimismo, el Instituto regula los criterios para la calidad y confiabilidad de las estadísticas, así como los métodos para su acopio, análisis y divulgación.⁵ Todo ello, en cumplimiento con el mandato de transparencia y de facilitar y promover el acceso a la información.

La Exposición de Motivos de la Ley 209-2003 revela que el Instituto fue concebido por la Asamblea Legislativa como un vehículo a través del cual todas las personas puedan tener acceso a la información pública, y con ello estar en posición para tomar decisiones, principalmente ante el reconocimiento de lo oneroso que en muchas ocasiones resulta para las personas poder tener acceso a la información en posesión de las entidades públicas. A esos efectos, la Exposición de Motivos señala:

[E]l acceso a los datos y a la información puede constituir una ventaja determinante tanto a nivel personal como a nivel gubernamental. La toma de decisiones es un proceso cada vez más difícil ante el reconocimiento del grado de complejidad que han alcanzado los asuntos, del volumen de información que puede estar disponible para fundamentar las acciones y el impacto que cada decisión ocasiona en otros sectores. Por todo ello, existe una necesidad apremiante de que la información esencial para tomar decisiones esté disponible al público, que esta información se

⁴ Artículo 3 de la Ley 209-2003, 3 LPRA § 972.

⁵ Véase, en general, Artículos 3, 4 y 5 de la Ley 209-2003, 3 LPRA §§ 972-974.

produzca con prontitud y que los datos incluidos sean confiables. La realidad es que existe una insatisfacción general y múltiples críticas por la tardanza con que se supe la información por parte de las agencias gubernamentales y se cuestiona fuertemente la credibilidad de los indicadores e informes, de los resultados de las encuestas de opinión y de los procedimientos utilizados para producirlos a nivel público y a nivel privado.

En cabal cumplimiento con sus misiones, deberes y responsabilidades, el Instituto se ha caracterizado por abrazar iniciativas concretas dirigidas a transformar la relación entre las instrumentalidades del Estado y sus constituyentes, requerir la entereza en la administración pública y restituir la confianza de los habitantes de Puerto Rico en sus instituciones, mediante la divulgación de datos. Como resultado de ello, la Asamblea Legislativa ha reconocido y reiterado la importancia del Instituto como vehículo efectivo para el acceso a información confiable.⁶ En esa dirección, la Exposición de Motivos de la Ley 112-2015 relata:

Para asegurar los mencionados objetivos se creó el [Instituto] como una entidad autónoma administrativa y fiscalmente independiente de la Rama Ejecutiva. A esta agencia se le delegó la delicada y trascendental tarea de promover cambios significativos en los sistemas de recopilación de datos y estadísticas para asegurar su calidad, corrección, certeza y confiabilidad. En consecuencia, en la Ley 209-2003, según enmendada, se consignó una clara política pública encaminada a asegurar que los organismos gubernamentales y la ciudadanía en general cuenten con un sistema confiable de información económica y social, que se caracterice por la transparencia en la disponibilidad de los métodos utilizados, la periodicidad en la publicación y la accesibilidad de los datos.

Véase además, la Exposición de Motivos de la Ley 154-2015, en la cual la Asamblea Legislativa reconoció la exitosa labor del Instituto en “mantener a la ciudadanía informada, brindándole estadísticas precisas y completas.”

Como parte de su compromiso con la transparencia gubernamental y el acceso a la información pública, el Instituto creó el portal <http://www.transparenciainformacion.pr> a través del cual todas las personas pueden obtener un desglose total de la inversión en recursos y operación

⁶ Nótese que, si bien el Instituto fue creado por Ley en el año 2003, no fue hasta el año 2007 en que pudo iniciar sus operaciones tras el nombramiento de su primer, y hasta el momento único, Director Ejecutivo.

incurrida por el Instituto desde que inició sus operaciones en el año 2007 al presente. Este portal de Internet es un mecanismo que permite a las entidades públicas divulgar la información sobre el manejo de sus finanzas y mantener dicha información actualizada, sin requerir recursos ni conocimiento técnico, y sin comprometer recursos tecnológicos.

Desde que el Instituto anunció la creación de este portal, ha hecho llamados para invitar y exhortar a otras entidades gubernamentales a unirse voluntariamente al Instituto y participar voluntariamente de esta iniciativa de transparencia financiera. Hasta esta fecha, solo el Instituto de Cultura Puertorriqueña ha respondido a la invitación del Instituto y le ha enviado sus datos financieros para publicación en el referido portal.

La crisis fiscal, administrativa, gubernamental y de credibilidad que enfrenta el Gobierno de Puerto Rico y sus instituciones requiere que tomemos medidas para que la participación de todas las entidades públicas en la iniciativa creada por el Instituto de Estadísticas sea una obligación, y no dependa de la mera voluntad de sus correspondientes jefaturas, de modo que podamos transparentar efectivamente sus transacciones financieras y dar pasos firmes hacia la recuperación fiscal del Gobierno de Puerto Rico y sus instrumentalidades.

A esos fines, mediante esta Ley se ordena la creación del Sistema de Transparencia Financiera, el cual será administrado por el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, y se requiere a todos los organismos gubernamentales a proveer periódicamente al Instituto, para su publicación en el portal de <http://www.transparenciainanciera.pr>, la información que se identifica en el nuevo Artículo 7 de la Ley 209-2003, sujeto a la imposición de multas por cada día de incumplimiento. Entre la información sobre operaciones financieras que los organismos gubernamentales se verán obligadas a transparentar está: (i) información sobre las transacciones financieras diarias y el efecto que cada una de éstas produce sobre los activos, pasivos y el capital de cada organismo gubernamental; (ii) las fechas en que se efectuaron tales transacciones; (iii) identificación de la procedencia de los fondos públicos utilizados en la transacción; (iv) el nombre de la persona a favor de la cual el organismo gubernamental hizo cada uno de los pagos o reembolsos, o de quien el organismo gubernamental recibió cada uno de pagos o reembolsos reflejados en cada transacción; y (v) cualquier otra información que el Instituto requiera mediante carta normativa para propósitos de asegurar la transparencia financiera de los organismos gubernamentales.

Esta legislación y los resultados que el pueblo de Puerto Rico debe obtener de ésta son cónsonos con los objetivos de PROMESA y con los reclamos de transparencia gubernamental que por años han quedado en oídos sordos, además de poner en manos del público y de todos los constituyentes de Puerto Rico parte importante de la información que ha requerido y puede requerir la Junta de Supervisión Fiscal.

DECRÉTESE POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PUERTO RICO:

1 Artículo 1.– Se añaden nuevos incisos (f) y (n) al Artículo 2 de la Ley 209-2003,
2 según enmendada, conocida como la Ley del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, y se
3 redesignan los anteriores incisos (f), (g), (h), (i), (j), (k) y (l), como incisos (g), (h), (i), (j),
4 (k), (l) y (m), para que lea como sigue:

5 “Artículo 2. — Definiciones.

6 Para propósitos de esta Ley, las siguientes palabras o frases tendrán el significado que
7 a continuación se expresa, a menos que del contexto de la propia Ley, surja, claramente, otro
8 significado:

9 (a) [...]

10 (b) [...]

11 (c) [...]

12 (d) [...]

13 (e) [...]

14 (f) “*Libro general mayor*” o “*general ledger*” – *significa el libro, documento o*
15 *conjunto de documentos que refleja y clasifica, para efectos de contabilidad,*
16 *las transacciones financieras diarias de un organismo gubernamental según el*
17 *efecto que cada una de éstas produce sobre los activos, pasivos, el*
18 *presupuesto y el capital de ese organismo gubernamental. El libro general*

1 *mayor incluye además información sobre las cuentas, los valores y las fechas*
 2 *de las transacciones, y entre sus funciones está (i) la clasificación de las*
 3 *operaciones por cuentas y partidas presupuestarias, de tal manera que se*
 4 *pueda conocer el movimiento y saldo de cada una de éstas, y (ii) detallar el*
 5 *flujo del balance de las cuentas.*

6 (g) [(f)] “Nomenclatura” – [...]

7 (h) [(g)] [...]

8 (i) [(h)] [...]

9 (j) [(i)] [...]

10 (k) [(j)] [...]

11 (l) [(k)] [...]

12 (m) [(l)] “Unidad de Estadísticas” – significa [...] producción de estadísticas.

13 (n) “Sistema de Transparencia Financiera” – significa el conjunto de la
 14 *información que están obligados a proveer, y que provean, los organismos*
 15 *gubernamentales a tenor con lo dispuesto en el Artículo 7 de esta Ley, y la*
 16 *administración de dicha información por parte del Instituto para su*
 17 *procesamiento y publicación por medios electrónicos.*

18 Artículo 2.– Se añade un nuevo Artículo 7 de la Ley 209-2003, según enmendada,
 19 conocida como la Ley del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, para que lea como sigue:

20 “Artículo 7.- *Todo organismo gubernamental estará obligado a someter*
 21 *periódicamente al Instituto, al menos una vez cada treinta (30) días y en formato electrónico,*
 22 *la información que, según las mejores prácticas de contabilidad, deben estar contenidas en*
 23 *su libro mayor general o “general ledger”, como por ejemplo:*

- 1 i. *las transacciones financieras diarias y el efecto que cada una de éstas*
2 *produce sobre los activos, pasivos y el capital de cada organismo*
3 *gubernamental;*
- 4 ii. *las fechas en que se efectuaron tales transacciones;*
- 5 iii. *identificación de la procedencia de los fondos públicos utilizados en la*
6 *transacción;*
- 7 iv. *identificación de las cuentas;*
- 8 v. *los valores de cada transacción;*
- 9 vi. *el nombre de la persona a favor de la cual el organismo gubernamental*
10 *hizo cada uno de los pagos o reembolsos, o de quien el organismo*
11 *gubernamental recibió cada uno de pagos o reembolsos reflejados en cada*
12 *transacción;*
- 13 vii. *la cantidad del pago o reembolso objeto de la transacción, ya sea por*
14 *concepto de salario, honorarios, beneficios marginales, dieta o cualquier*
15 *otro tipo de prestación o contraprestación;*
- 16 viii. *la partida presupuestaria a la cual se atribuye o de la cual se hace o se*
17 *deduce el pago de los salarios, honorarios, reembolsos, dietas,*
18 *prestaciones o contraprestaciones de las que se trate; y*
- 19 ix. *Cualquier otra información que el Instituto requiera mediante carta*
20 *normativa para propósitos de asegurar la transparencia financiera de los*
21 *organismos gubernamentales.*

22 *El Instituto tendrá la responsabilidad y el deber de crear y mantener el Sistema de*
23 *Transparencia Financiera del Gobierno de Puerto Rico. A esos fines, el Instituto procesará y*

1 publicará en el portal de Internet *transparenciafinanciera.pr*, o en cualquier otro portal, la
2 información que sometan todos los organismos gubernamentales sobre sus transacciones
3 financieras en cabal cumplimiento con este Artículo. El Instituto podrá imponer multas por la
4 cantidad de mil dólares (\$1,000.00) por incumplimiento y por cada día de incumplimiento a
5 cualquier organismo gubernamental que incumpla con sus obligaciones bajo este Artículo y
6 las cartas normativas emitidas por la Dirección Ejecutiva del Instituto, sin que sea necesario
7 emitir una orden de requerimiento de información bajo el Artículo 6 (i) de esta Ley. Estas
8 multas, el proceso para la imposición y los procesos para la revisión judicial de éstas no
9 estarán regidos por las disposiciones de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según
10 enmendada, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme. Cualquier
11 organismo gubernamental que esté inconforme con la imposición de una multa por parte del
12 Instituto a tenor con este Artículo, podrá solicitar la revisión de dicha multa mediante la
13 presentación de un recurso a esos fines en el Tribunal de Primera Instancia, Sala de San
14 Juan. Los recaudos producto de las multas que imponga el Instituto al amparo de este
15 Artículo ingresarán al Fondo Especial del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico.

16 *La Dirección Ejecutiva del Instituto establecerá mediante carta normativa las normas*
17 *específicas para la implantación de estas disposiciones con el objetivo de transparentar las*
18 *transacciones financieras gubernamentales y garantizar el acceso del público a información*
19 *sobre las finanzas de los organismos gubernamentales en Puerto Rico.*

20 Artículo 3.– Se reenumeran los anteriores Artículos 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16,
21 17, 18, 19, 20, 21 y 22, como Artículos 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22
22 y 23 de la Ley 209-2003, según enmendada, conocida como la Ley del Instituto de
23 Estadísticas de Puerto Rico.

1 Artículo 4.- Esta Ley entrará en vigor inmediatamente después de su aprobación.