



27 de agosto de 2015

Hon. Rossana López León
Presidenta
Comisión de Derechos Civiles,
Participación Ciudadana y Economía Social
Senado de Puerto Rico
San Juan, Puerto Rico

Estimada señora Presidenta:

La Oficina de Gerencia y Presupuesto presenta los comentarios relacionados al **Proyecto del Senado Núm. 516**. Este Proyecto propone crear la “Ley de Democracia Participativa”, a fin de que toda reunión de una agencia gubernamental, según definida en esta Ley, que vaya dirigida a tomar algún tipo de acción oficial brinde la oportunidad a la ciudadanía en general a estar presente en la misma.

De acuerdo a la Exposición de Motivos, en los asuntos gubernamentales, la publicidad y apertura al escrutinio público es de suma importancia debido a que con ello se promueve el trabajo honesto de los funcionarios, alejando la corrupción, deshonestidad y traición a la confianza pública. De otro lado, se llama la atención a que constantemente en nuestro País, la vida colectiva se ve impactada por determinaciones que realizan entidades gubernamentales que se rigen por entidades colectivas o colegiadas que toman sus decisiones por una mayoría de sus miembros. Según se indica, los procesos deliberativos de estas entidades van acompañados de una discusión de los asuntos que se atienden. Se expone además que las determinaciones se toman en lugares privados, bajo la premisa de alegada protección de confidencialidad, incluso adjudicando asuntos de derechos individuales o de importancia pública. Sin embargo, se arguye que frecuentemente, estas determinaciones son tomadas en ausencia del ciudadano común que interesado o afectado por lo que allí se discute, está privado de participar como observador del mismo.

Ante ello, la Legislatura persigue proveer mayores herramientas para aquellos que son la fuente de autoridad en un gobierno democrático y lograr de esta manera, su integración como vigilantes de la confianza pública en los procesos decisionales de las entidades públicas. Además, se expone que con la aprobación de este Proyecto de Ley, los funcionarios fiduciarios de la confianza del público serán más celosos al momento de tomar decisiones sobre las que tienen que responder al País.

Esta pieza legislativa propone crear la “Ley de Democracia Participativa”, con el fin de establecer que toda reunión de una agencia esté abierta al público. Con ello, se persigue lograr que los ciudadanos obtengan acceso a las “deliberaciones de por lo menos el número de miembros de cada agencia necesarios para tomar decisiones a nombre de ella, en el caso de que sus deliberaciones den lugar a la



realización conjunta o disposición de un asunto oficial". Consecuentemente, los ciudadanos actuarán como vigilantes de la confianza pública que es depositada en los funcionarios públicos.

Expuestos el propósito y contenido del **Proyecto del Senado Núm. 516**, procedemos a ofrecer nuestros comentarios legales sobre el mismo.

De entrada, es necesario señalar que esta Administración apoya los esfuerzos dirigidos a llevar a cabo una gestión pública transparente y abierta a la participación ciudadana. A esos efectos, se han aprobado medidas para asegurar la transparencia y el acceso del público a información que previamente le quedaba vedada o le resultaba de difícil acceso. Entre las medidas implementadas se encuentra, la Ley 29-2013 que ordena a la Autoridad de Energía Eléctrica (AEE) a publicar en un portal una relación de los contratos otorgados, su objeto, caudal y las partes. En esta misma línea, la Ley 159-2013 ordena a todas las Corporaciones e Instrumentalidades Públicas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico a transmitir mediante mecanismos electrónicos en su portal cibernético, las reuniones de sus respectivas Juntas y a crear un archivo de grabaciones que estarán disponibles al público. Asimismo, y en aras de que los ciudadanos cuenten con información confiable a fin de mantener un gobierno transparente, el Gobernador, Alejandro García Padilla, plasmó su firma en el Boletín Administrativo Núm. OE-2013-006. El mismo ordena a las agencias gubernamentales a enviar al Instituto de Estadísticas de Puerto Rico todos los estudios estadísticos que realicen, a modo de que sean publicados.

Por tal razón, entendemos, en términos generales, que la intención legislativa de la medida ante nuestra consideración resulta cónsona con la política de transparencia implementada por esta Administración. El Proyecto del Senado Núm. 516 propone la apertura de las reuniones de los cuerpos colegiados que rigen algunas instrumentalidades públicas, de manera que los ciudadanos tengan acceso a las mismas. Esto, con el propósito de crear una política pública dirigida a establecer una democracia participativa en nuestro País. No obstante, a pesar de que reconocemos el propósito loable que persigue esta medida, previo a la aprobación de la misma, resulta indispensable llamar la atención de esta Honorable Comisión a varios particulares contenidos en ésta. Veamos.

La Constitución del ELA dispone que el poder político emana del pueblo y por consiguiente, se ejerce con arreglo a su voluntad.¹ Además, se establece que la expresión del pueblo está garantizada mediante el sufragio universal, igual, directo y secreto.² Por lo tanto, el Pueblo de Puerto Rico ostenta la facultad de escoger a sus representantes en la gestión gubernamental, a través del ejercicio de su derecho al voto. En virtud de lo cual, en nuestro sistema de gobierno, el titular del poder político no lo ejerce por sí mismo, sino por medio de representantes quienes a su vez, pueden formular las normas jurídicas, hacerlas cumplir, decidir los problemas públicos y desempeñar las más importantes funciones de la soberanía. Esto se conoce como democracia representativa, que es cuando el pueblo, siendo titular del poder político, designa representantes suyos para la integración de los órganos que ejercen los diversos

¹ Sección 1, Artículo I, Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

² Sección 2, Artículo II, Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.



atributos del mando.³ Consecuentemente, en derecho, el concepto de representación permite que la actuación de una persona se impute a otra y equivalga a la intervención directa de la persona representada.⁴

Por ende, en vías de asegurar que el poder político emane verdaderamente de la voluntad del Pueblo, la estructura de gobierno de nuestra Isla se compone de tres poderes iguales, subordinado todo a la soberanía del pueblo.⁵ Esta estructura, conocida como sistema de gobierno republicano, está compuesta de tres ramas gubernamentales: la Ejecutiva, la Judicial y la Legislativa. Así, el poder es delegado en estas tres ramas de gobierno, evitando la concentración de poderes en una sola rama o el abuso de poder por parte de otra.

Por su parte, la presente pieza legislativa persigue establecer la “Ley de democracia participativa”, con el propósito de que la ciudadanía obtenga acceso directo a los procesos de toma de decisiones de las entidades públicas del Gobierno que sean regidas por cuerpos colegiados. Ello, bajo la premisa de que las decisiones que toman estas entidades, podrían afectar los intereses de personas que no participan en los mismos. Consecuentemente, entendemos importante explicar en qué consiste el concepto de democracia participativa.

Nótese que, éste se refiere a un sistema de organización política que otorga a los ciudadanos una mayor, más activa y más directa capacidad de intervención e influencia en la toma de decisiones de carácter público.⁶ A diferencia de la democracia representativa, la democracia participativa asume como uno de sus objetivos que el ciudadano no limite su papel dentro del sistema democrático al ejercicio del sufragio, sino que asuma un rol protagónico, activo y propositivo dentro de la política, tanto a nivel comunitario, como regional y nacional. *Id.* En ese sentido, uno de los retos que presenta la democracia participativa es crear una sociedad integrada por ciudadanos activos, organizados y preparados para asumir un papel dinámico en la escena política.

Ahora bien, resulta importante resaltar, que en nuestro sistema de gobierno, la participación ciudadana no se limita al sufragio. El uso del voto permite a los ciudadanos elegir la persona que ocupará el puesto de Gobernador de Puerto Rico, quien según la Constitución del ELA, es la autoridad suprema en la Rama Ejecutiva. La Sección 4 del Art. IV de la Constitución del ELA enumera los deberes, las funciones y las atribuciones constitucionales del Gobernador, entre los que se encuentra la obligación de cumplir y hacer cumplir las leyes. Es de observarse que como parte de su cumplimiento con esta obligación constitucional, el Gobernador tiene que nombrar a los funcionarios que le asistirán en su encomienda. Por lo que, según se dispone en la referida disposición constitucional, el Gobernador podrá nombrar en la forma que se disponga en esta Constitución o por ley, a todos los funcionarios para cuyo

³ Silva Bascuñan, A.; “*Tratado de Derecho Constitucional*”; 2da Ed.; Chile; Editorial Jurídica de Chile (1997); *Tomo I: Principios Estado y Gobierno*; Artículo “Democracia Representativa”: pág. 374. Accesible cibernéticamente en: <https://books.google.com.pr/books?id=b7SuZrunT2cC&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false>.

⁴ Silva Bascuñan, A.; “*Tratado de Derecho Constitucional*”; 2da Ed.; Chile; Editorial Jurídica de Chile (1997); *Tomo I: Principios Estado y Gobierno*; Artículo “Democracia Representativa”: pág. 375. Accesible cibernéticamente en: <https://books.google.com.pr/books?id=b7SuZrunT2cC&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false>.

⁵ *Santana v. Gobernadora*, 165 DPR 28 (2005).

⁶ Definición del concepto de democracia participativa fue obtenido del portal cibernético: <http://www.significados.com/democracia-participativa/>. Accedido el 13 de agosto de 2015.



nombramiento esté facultado. Ello, según el Tribunal Supremo de Puerto Rico, pues es evidente que no es posible que tal responsabilidad recaiga exclusivamente sobre una persona.

En el ejercicio de esta facultad, el Gobernador nombra los miembros de cuerpos colegiados que gobiernen alguna instrumentalidad pública. Más aún, de acuerdo a las leyes orgánicas de estas entidades, los nombramientos que el Gobernador hace a los cuerpos rectores deben contar con el consejo y consentimiento del Senado, cuyos miembros también son electos por el Pueblo y deberán responder a los intereses del pueblo que les eligió. Conforme lo anterior, entendemos que el sistema garantiza que los funcionarios públicos que sean nombrados a estos cuerpos, respondan a los intereses de la entidad que se trate y de los sectores que se puedan ver afectados por sus decisiones.

Según la Opinión de Secretario de Justicia del 17 de junio de 2002, en contestación a la Consulta Núm. 183-02-A, “[c]ada miembro de la Junta es designado a responder a un interés particular. Esta capacidad representativa de los miembros insta una función en específico dentro del organismo administrativo. Cada miembro es llamado a velar por el grupo de interés que representa como parte de sus funciones en la Junta. A la luz de esto anterior, **no queda duda que el carácter representativo de cada miembro de la Junta tiene un propósito y finalidad particular.** Cada miembro de la Junta debe responder al interés para el cual ha sido nombrado. La capacidad representativa de cada miembro establece una misión en específico dentro de la Junta”.⁷

Nótese, sin embargo, que la composición de cada junta de directores y el término de sus nombramientos están contenidos en la ley creadora o habilitadora de la entidad y por la reglamentación aplicable. *Id.* A esos efectos, indicamos que en general, cada cuerpo colegiado que rige una entidad pública, incluye miembros en representación del interés público. Estos miembros, que en muchas ocasiones forman parte de los grupos de interés ciudadano clave para cada entidad, sirven el objetivo de representar exclusivamente el interés público en estos cuerpos. Ello añade, sin duda el factor de participación ciudadana a las decisiones tomadas por estos cuerpos. Conforme con lo anterior, entendemos que los intereses de los ciudadanos quedan salvaguardados por las garantías que provee nuestro ordenamiento jurídico actual.

Por otro lado, la participación ciudadana en nuestro gobierno no debe verse exclusivamente como la participación de cuerpos colegiados. Recientemente, se ha reconocido que la ciudadanía puede participar directamente en la implementación de políticas públicas a través de la co-gestión de servicios a cargo del Estado. Lo anterior, por medio de la colaboración entre el Estado y el Tercer Sector. En Puerto Rico, el Tercer Sector se compone de las organizaciones sin fines de lucro (OSFL) dirigidas a atender diversos campos de acción en la sociedad. Éstas se definen como cualquier entidad no gubernamental, legalmente constituida e incorporada bajo las leyes de algún estado, como una corporación sin fines de lucro o caritativa, que ha sido establecida para un propósito público y que está exenta de contribuciones. Las OSFL incluyen una gama amplia de entidades, tales como: organizaciones de bienestar social, clubes sociales y recreativos, fondos de pensiones de empleados, organizaciones religiosas, asociaciones empresariales y cooperativas. Este tipo de entidad no opera para el beneficio

⁷ Opinión de la Secretaria de Justicia del 17 de junio de 2002, en contestación a la consulta del Secretario de Estado, Consulta Núm. 183-02-A.



financiero de accionistas individuales, en cambio, son organizaciones de ciudadanos que sirven al interés público.

Según un estudio realizado, en Puerto Rico existen alrededor de 11,570 OSFL, que sirven a unas 700,000 personas, desde hace 31 años en promedio.⁸ Los principales servicios ofrecidos por estas entidades en la Isla son relacionados a recreación y deportes, servicios sociales y educación. *Id.* Nótese que, el 70% de las OSFL que operan actualmente en el País participan de los procesos de formulación de política pública a través de reuniones y comunicaciones por escrito con líderes políticos, envío de comunicaciones a funcionarios municipales, funcionarios de agencias gubernamentales locales, y legisladores, así como mediante comunicados de prensa.

Es importante mencionar, además, que el 20% de las OSFL mantiene algún contrato con agencias gubernamentales para la prestación de servicios, añadiendo la participación de la ciudadanía en la gestión gubernamental. Estos contratos resultan en servicios más costo-efectivos pues, por ejemplo, se estima que por cada dólar que el Gobierno transfiere a una OSFL que brinda servicios de salud, el propio Gobierno tendría que invertir \$7 para proveer el mismo servicio. Asimismo, por cada dólar que el Gobierno transfiere a una OSFL que brinda servicios de educación, el propio Gobierno tendría que invertir \$20 para proveer el mismo servicio.

En cuanto a lo anterior, vemos entonces, que la medida bajo evaluación persigue dar acceso a los ciudadanos a las reuniones de cuerpos colegiados que gobiernen entidades públicas, de manera que puedan estar presentes en la toma de decisiones que pudiesen afectarles o en las que pudieran tener algún interés. Al día de hoy, la Oficina de Nomenclaturas del Departamento de Estado tiene registrados 380 organismos de Gobierno, entre los que se incluyen los miembros del Gabinete del Gobernador, jefes de agencias, comités, consejos, comisiones, juntas consultivas, juntas de apelaciones, juntas asesoras, juntas de directores, juntas examinadoras del Departamento de Estado y del Departamento de Salud, juntas de gobierno, funcionarios de la judicatura y del ministerio público, entre otros. *Id.* Conforme a ello, y a de acuerdo a la amplitud de lo propuesto, entendemos que su implementación resultaría sumamente onerosa para las entidades.

Obsérvese que, para cumplir con lo propuesto, las entidades concernientes tendrían la necesidad de proveer el lugar idóneo para la celebración de las reuniones, con suficiente capacidad para ubicar a todos los interesados en participar. Por lo general, estas reuniones se llevan a cabo en salones u oficinas de la misma entidad, los cuales resultarían inadecuados para ubicar un número mayor de personas. A esos efectos, las agencias afectadas se verían en la obligación de buscar espacios con amplia capacidad para llevar a cabo todas sus reuniones. Ello sin duda puede traer un costo adicional para la entidad por alquiler de espacios, así como el equipo necesario para llevar a cabo las reuniones.⁹ Nótese además que

⁸ Véase “Estudio de las Organizaciones sin Fines de Lucro en Puerto Rico – 2015”. Accesible cibernéticamente en: <http://www.estudiotecnicos.com/es/proyectos/estudios-de-las-organizaciones-sin-fines-de-lucro-en-puerto-rico.html> (Accedido el 20 de agosto de 2015)

⁹ Entiéndase, el arrendamiento de sillas y/o mesas, así como la adquisición de materiales informativos, o la contratación de recursos humanos adicionales para la organización y ejecución de estas reuniones, entre otros factores.



la participación de ciudadanos privados en este tipo de reunión puede dificultar la discusión de los asuntos, y el manejo de los temas de la agenda.

Por ende, sugerimos que se evalúe no limitar la definición de democracia participativa a la inclusión de ciudadanos en los cuerpo rectores del gobierno, lo que de por sí ya sucede, y veamos que nuestro gobierno cuenta con una amplia participación ciudadana que va desde el ejercicio del voto, participar en juntas de entes gubernamentales, a la colaboración con entes gubernamentales en la prestación de servicios. Así pues, recomendamos que se evalúe la posibilidad de canalizar lo propuesto de una manera similar a la iniciativa implementada por la Ley 159-2014, que proveyó para la transmisión de las reuniones que celebren las juntas de directores de las corporaciones públicas.

Además, en vista de que se establece que las disposiciones de esta medida deberán entrar en vigor en el término de 180 días luego de su aprobación, debemos señalar que lo propuesto incidiría en el presupuesto aprobado para el año fiscal 2015-2016, que ya fue aprobado por esta Asamblea Legislativa. Así pues, aunque el impacto fiscal de esta medida es uno indeterminado en estos momentos, el mismo debe ser considerado al evaluar este Proyecto de Ley, ante el presupuesto ajustado con que cuenta el gobierno.

Finalmente, recomendamos que la presente pieza legislativa se consulte con las entidades concernientes, en vías de evaluar la capacidad de éstas cumplir con lo propuesto sin la necesidad de asignaciones presupuestarias adicionales. Asimismo, reiteramos que debido a la crisis fiscal por la que atravesamos en estos momentos, el Fondo General se encuentra sumamente comprometido, por lo que sugerimos se evalúe el texto utilizado en esta pieza legislativa, de manera que se evite la erogación de fondos públicos que no haya sido presupuestada.

Esperamos que nuestros comentarios le sean de utilidad a esta Honorable Comisión en la evaluación del **Proyecto del Senado Núm. 516**.

Cordialmente,



Luis F. Cruz Batista