

**APORTES DE LA SOCIEDAD CIVIL
SEGUNDO PROYECTO DE LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN
BOLIVIA**

Septiembre – Diciembre 2004

I. Introducción

Entre septiembre y diciembre del 2004 se realizaron talleres en todos los departamentos del país para analizar la propuesta de ley de acceso a la información. Los talleres fueron patrocinados por organizaciones locales y contaron con la participación del Centro Carter. Los objetivos específicos de los talleres se han basado en examinar el beneficio del acceso a la información, estudiar la necesidad de legislación sobre el acceso a la información en Bolivia y analizar brevemente el segundo anteproyecto de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información. Los talleres, patrocinados por 15 organizaciones, contaron con la participación de 612 personas que representaban a 285 organizaciones.

Todos los talleres se desarrollaron con una metodología de trabajo similar, sin embargo el tiempo de duración varió entre cuatro y siete horas. Cada taller fue inaugurado por el representante de la organización local patrocinante, quien brindó una breve definición del acceso a la información y una sinopsis sobre la situación actual de la materia en Bolivia. A continuación, un experto internacional o un representante del Centro Carter compartió con los participantes datos de la experiencia internacional sobre acceso a la información y sobre la manera en que este derecho está siendo aplicado en otros países en desarrollo como India, Sudáfrica, México y Tailandia. En ocho de los nueve talleres, disertó además un representante destacado de los medios de comunicación, exponiendo sobre el valor del acceso a la información para el ejercicio de su profesión y haciendo hincapié en que este no es un tema exclusivo de los medios de comunicación sino que se trata de una cuestión de derechos humanos que incumbe a todos los bolivianos. Por último, en la primera parte del taller, se hizo una breve reseña de los estándares internacionales emergentes en materia de leyes de acceso a la información; incluyendo, por ejemplo, la necesidad de simplicidad en el procedimiento de solicitud de información, que las excepciones deben ser claras y debidamente especificadas en el texto de la ley, y que los mecanismos para hacer cumplir la ley sean viables.

La segunda parte del taller fue dedicada a analizar y discutir el segundo anteproyecto de ley de acceso a la información. Se organizaron cinco a siete grupos de trabajo (dependiendo de la cantidad de participantes), y, cada grupo se dedicó a analizar una sección específica de la ley, respondiendo a dos preguntas generales respecto a la sección que les había sido asignada:

1. ¿Si Ud. pudiera redactar las disposiciones que contempla la ley en relación con (el tema específico que le fue asignado), cómo la redactaría?

1. En todos los talleres se expresó preocupación respecto a la calidad de la documentación en Bolivia y sobre el potencial para los bolivianos de utilizar la información para el beneficio de sus vidas. Por ejemplo, se hicieron sugerencias respecto a la necesidad de mejorar la confección de los archivos y registros, a fin de que los documentos de carácter público sean comprensibles y estén completos. Además, hubo consenso generalizado sobre la necesidad de proveer información en las lenguas principales que se hablan en Bolivia, y no sólo en español. Algunas sugerencias surgidas de los talleres sobre posibles maneras de proveer tal información fueron:

- Que toda la información a ser publicada sea automáticamente traducida a las tres lenguas principales; y, en el caso de documentos no publicados que fueran solicitados específicamente, que sean provistos en la lengua en que fueron redactados originalmente; o
- Que la información que afecte particularmente a determinados grupos sea traducida y provista en la lengua que sus miembros hablan, o en el idioma de quien solicita la información.

consecutiva, que cada artículo esté adecuadamente numerado y que en los casos en que haya subsecciones dentro de algún artículo, estas sean consistentes y estén adecuadamente circunscritas.

III. Temas clave

Hubo una serie de puntos que recibieron la mayor atención y fueron mencionados con la mayor frecuencia durante los talleres. Son áreas que parecen requerir una mayor atención para que la legislación cumple con las expectativas de los que están involucrados en su análisis. A continuación se hace una breve mención de cada una de estas áreas, que será luego desarrollada con mayor detalle más adelante:

a. alcance de la ley: los participantes de los talleres hicieron especial hincapié en

la posibilidad de quitar la discusión sobre habeas data de la ley de acceso a la información.

f. entidad coordinadora nacional: hubo acuerdo generalizado sobre la necesidad de una entidad coordinadora a nivel nacional que asegure la efectiva implementación de la ley de acceso a la información.

g. cumplimiento de la ley: los participantes de los talleres debatieron sobre cuál sería el mejor mecanismo para hacer cumplir la ley. Si bien no llegaron a una solución definitiva, estuvieron de acuerdo en que la ley necesita clarificar esta cuestión e incluir mecanismos de apelación que sean accesibles y aplicables.

IV. Resumen de los comentarios referidos a cada artículo

No hubo suficiente tiempo durante los talleres para que cada artículo fuera discutido en los grupos de trabajo o durante la devolución y el plenario. Sin embargo, los principales artículos fueron comentados; a continuación se dan los comentarios vertidos:

Título Primero: Disposiciones Generales

Artículo 2: Alcance

Tal como se comentó más arriba, hubo cierta inquietud por la referencia que en esta sección se hace a otras leyes, y por la posibilidad de que una posible modificación a estas leyes pudiera tener efectos sobre la ley de acceso a la información. Además, algunos participantes no tenían certeza de que las disposiciones específicas en las que se hace referencia a otras leyes fueran correctas o, que se hubieran elegido las mejores secciones de esas leyes. Los grupos estuvieron de acuerdo en que:

- a. Las leyes deberán abarcar a todos los poderes del estado, incluyendo a los poderes legislativo y judicial. La ley tal como está redactada actualmente, abarca sólo al poder ejecutivo.
- b. La ley de acceso a la información deberá ser suficientemente amplia en su alcance como para incluir, por lo menos, a aquellas organizaciones del sector privado y empresas que reciben fondos del gobierno o que proveen servicios públicos.

Artículo 3: Legitimación

Los participantes prefirieron el alcance de este artículo antes que el del Artículo 2, pero cuestionaron la posibilidad de que existiera alguna inconsistencia entre los dos artículos. Mientras que el Artículo 2 no hace referencia alguna al sector privado, el Artículo 3 estipula que todas las personas tienen derecho a solicitar y recibir información de organismos semipúblicos y privados que reciben, participan en o administran recursos del estado. Se sugirió que el Artículo 2 se redacte a semejanza del Artículo 3.

toda la documentación que produce. Se acordó la remoción de esta frase y que en su lugar se desarrollara una normativa de conservación que indique claramente qué documentos pueden ser destruidos, cuándo y de qué manera destruirlos y quién tiene autoridad para decidirlo.

- b. El segundo párrafo de esta sección (al que le falta el “II”) resultó confuso para los participantes ya que resultaba incongruente respecto a la sección I. Por otra parte, uno de los grupos consideró que siete años eran más adecuados que cinco, como tiempo prudencial para conservar los archivos de cada oficina.
- c. Hubo una sugerencia para que este artículo solicite un sistema de clasificación de información.
- d. Por último, hubo cierta confusión respecto al significado de la frase “prescripción de valor administra

hace difícil comprender la incumbencia y tareas específicas de los funcionarios).

Artículo 10: falta en el texto del anteproyecto

Artículo 11: Medidas Básicas

Los participantes propusieron la especificación de períodos de tiempo específicos para la realización de cada tarea, como la organización y publicación de información y, en especial, un período limitado para el establecimiento de regulaciones necesarias.

Título Segundo: De la Transparencia en la administración pública: Portales de Transparencia

Artículo 13: Contenido mínimo de los portales de transparencia

Esta sección fue muy elogiada. Algunas sugerencias por parte de los grupos de trabajo estuvieron relacionadas con la inclusión de información sobre salarios, el reemplazo del término “resultados” por “informes” en la sección 8; y la inclusión del nombre del administrador de la página web en dicha página. En términos generales, los grupos querían asegurar de que los portales fueran fáciles de mantener para el gobierno y también simples para que los ciudadanos puedan usarlos sin dificultad.

Título Tercero: Acceso a la Información del Sector Público

Artículo 14: Denegatoria de Acceso

El principio que sostiene que no se negará el acceso a la información por razones de raza, sexo, idioma etc. es único e importante en extremo. Durante la sesión plenaria esta parte fue altamente elogiada.

Artículo 15: Imposibilidad

Al revisar esta sección, los participantes advirtieron cierta confusión sobre cuáles serían exactamente las “condiciones” que podrían impedir a las autoridades satisfacer una solicitud de información. No quedaba del todo cl

funcionario debería estar obligado a asistir al solicitante para localizar la entidad apropiado ante quien presentar la solicitud o, de lo contrario, transferirla a la agencia apropiada en nombre del solicitante.

Artículo 16: Información de Acceso Público

Pareciera que en este artículo existe una potencial contradicción. Una sección establece que la información debe ser provista en el formato en que se la solicita, cualquiera sea este; mientras que otra disposición sostiene que la entidad no tiene la obligación de modificar el formato en que se encuentra la información. Los participantes con experiencia internacional sugirieron que tal vez la intención de la sección I fuera establecer que la entidad no tiene la obligación de crear archivos o de proveer documentos que no estén bajo su control; mientras que la sección II se referiría más específicamente al formateo de los documentos. Debido a que los participantes encontraron esta sección algo confusa, es posible que necesite ser redactada con mayor claridad.

Artículo 19: No generación de información adicional

Si bien los participantes estuvieron de acuerdo en que no debería cargarse al gobierno con la tarea de generar nueva información para responder a una solicitud, hubo acuerdo en que debería incluir una declaración de principios que dice que esto no podrá servir de excusa para no producir la información necesaria y pertinente que el gobierno debe emitir como parte de sus tareas habituales.

Artículo 20: Procesamiento de la Información

Con respecto a este artículo, se cuestionó, por un lado, el nomen juris y, por otro, se

depuradas, estar claramente especificadas y que se debía incluir una definición aclarando lo que se entiende por “interés público”.

Hubo desacuerdo entre los grupos sobre si debían o no incluirse otras excepciones. Por ejemplo, en uno de los grupos se produjo una discusión cuando algunos miembros propusieron que la información referente a las relaciones exteriores que pudiera causar algún daño a la nación debía entrar en las excepciones, mientras que otros miembros del mismo grupo estaban en desacuerdo. Otro grupo propuso que los secretos comerciales estuvieran dentro de las excepciones, por ejemplo la información relacionada con la ciencia o el método utilizado para un invento antes de que éste sea patentado. En general hubo acuerdo acerca de que la ley dejara en claro que la información de carácter personal debía entrar dentro de las excepciones. Se propuso la expansión del Artículo 24 para incluir esta sugerencia y la remoción de la sección sobre Habeas Data ya que se presta a confusión con el derecho a la información pública (versus la información personal).

Por último, se dio un debate general sobre cuál sería el período de tiempo adecuado para retener la información exceptuada para luego hacerla disponible automáticamente. Algunos participantes sostenían que debía estipularse un período específico de tiempo, mientras que otros preferían que hubiera una revisión continua de la clasificación de la información clasificada.

Artículo 24: Excepciones al ejercicio del derecho

Uno de los grupos mostró preocupación respecto a la ausencia de una definición que explicara qué se entiende por “perjuicio”, mientras que otro de los grupos consideró que la redacción del artículo era correcta.

Artículo 25: Habeas Data

El Habeas Data no es una excepción al acceso a la información, sino que es un derecho constitucional que habilita a los ciudadanos a acceder a la información que, sobre su persona, posea el gobierno. Esto no es lo mismo que una excepción basada en la privacidad, y por tanto debería quitarse de esta sección.

Artículo 26: Información secreta en el ámbito militar

Los participantes de dos de los grupos de trabajo consideraron que estos conceptos eran necesarios (por ejemplo: la necesidad de mantener en secreto cierto tipo de información militar que pudiera causar perjuicio público), pero expresaron que podrían estar redactados con mayor claridad. Varios de los grupos propusieron que, en lugar de incluir un listado de documentos exceptuados, sería más adecuado que las excepciones en este ámbito particular estuvieran basadas exclusivamente en la posibilidad de riesgo a la seguridad nacional. Otros sugirieron que el Artículo establezca que toda información

debe estar disponible y que solo algunos documentos, específicamente enumerados, sean exceptuados. Bajo esta modalidad, la sección I ya hubiera estado mencionada y podría ser removida.

Artículo 27: Información reservada en el ámbito policial

Todos los grupos de trabajo que evaluaron la sección referida a las excepciones, coincidieron en que la información policial debía quedar exceptuada de ser divulgada en los casos en que su divulgación pudiera afectar adversamente una investigación policial legítima.

Artículo 29: Regulación de excepciones

Uno de los grupos de trabajo elogió particularmente este artículo, especialmente porque enfatiza que los únicos casos en que puede limitarse el acceso a la información son los estipulados explícitamente en esta ley. Este apartado satisface la preocupación de los participantes de que otra legislación pudiera ser utilizada para negar acceso a determinada información. Sin embargo, el debate mostró cierta preocupación entre los participantes de que esta sección pudiera entrar en conflicto con otras disposiciones del anteproyecto que parecieran indicar la supremacía de otra legislación por sobre esta.

Artículo 30: Entidades facultadas para acceder a información clasificada como secreta, reservada o confidencial

Durante el análisis de esta sección se produjo una gran confusión. Las secciones II y III resultaron particularmente problemáticas, especialmente en la parte en que se hace referencia al Artículo 23. Hubo una propuesta fuerte de que esta sección fuera redactada con mayor claridad. Además, uno de los grupos recomendó la inclusión del Defensor del Pueblo como una de las entidades autorizadas para recibir información clasificada como secreta, reservada o confidencial.

Artículo 31: Coordinación Nacional del Acceso a la Información

Si bien hubo cierta concordancia sobre la necesidad de una entidad de coordinación nacional (solamente uno de los grupos creyó que la responsabilidad de coordinar la correcta implementación de la ley debía estar descentralizada), no hubo demasiado acuerdo entre los Departamentos sobre la manera en que debía establecerse y operar dicho organismo. Estos son algunos de los comentarios vertidos al respecto:

- Se apoyó la idea de que haya un coordinador nacional que asegure el efectivo funcionamiento del sistema, pero se propuso que además debía designarse una persona responsable del acceso a la información en cada organismo.
- Otros sugirieron el establecimiento de una agencia coordinadora en cada Departamento y una entidad nacional que supervise a cada cuerpo departamental.
- Es necesario que exista un coordinador nacional y podría ser el Defensor del Pueblo quien asuma esta responsabilidad.

Título 4: Del Procedimiento debería ser vuelto a numerar como “Título 5”

Artículo 32: Inicio del Procedimiento

Esta sección recibió más atención por parte de los participantes que ninguna otra y es interesante notar que hubo bastante uniformidad de criterios entre los grupos de todo el país.

- a. Los grupos consideraron que un período de 20 días, más otros 20 días adicionales, es un período de espera demasiado prolongado para la provisión de la información solicitada. En términos generales hubo consenso en establecer un período inicial de 20 días más una extensión máxima de 10 días; y que la institución esté obligada a brindar una explicación por la demora en caso de tener que recurrir a la extensión de tiempo adicional.
- b. Los grupos estuvieron de acuerdo en que deberán establecerse sanciones claras para la falta de entregar la información solicitada en el tiempo estipulado.
- c. Hubo entusiasmo sobre el nombramiento de “oficiales de información” especializados, pero se manifestó la necesidad de una descripción más

- El proceso de apelación debería estar descentralizado, y no depender sólo de un organismo ubicado en áreas urbanas
- Un grupo sostuvo que el defensor del pueblo no debería atender las demandas ya que no puede tomar partido contra el se