



Observaciones acerca del Anteproyecto de Ley de Acceso a la Información

**Centro Carter
Abril de 2004**

Con base en los anteriores anteproyectos de leyes de Acceso a la Información del año 2000, la Delegación Presidencial Anti-Corrupción (DPA) recientemente completó un nuevo anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Sector Público que incorpora comentarios provenientes de consultas que esta instancia sostuvo con grupos de la sociedad civil en todos los nueve departamentos de Bolivia, así como algunas sugerencias presentadas por el Centro Carter en mayo de 2003.

La importancia del acceso a la información descansa en su capacidad de servir como herramienta para reconstruir la confianza entre el gobierno y la ciudadanía; hacer que el gobierno rinda cuentas; permitir que las personas participen más plenamente en la vida pública; y servir como mecanismo para asegurar que éstas puedan ejercer sus derechos básicos fundamentales. El acceso a la información es vital para una democracia saludable y funcional. Es esencial para que las personas puedan proteger sus derechos sociales y económicos.

Desde nuestro último documento de observaciones, el Presidente Mesa ha demostrado su compromiso con la transparencia a través de la emisión de un Decreto Supremo y la promoción de una estrategia de transparencia voluntaria en cinco ministerios y agencias piloto. El Decreto Supremo y la Estrategia y Código de Transparencia Voluntaria podrán servir como fundamento para la formulación de una ley de acceso comprensiva y permitir que importantes lecciones aprendidas de su implementación se puedan aplicar más ampliamente luego de la promulgación de la ley.

Una vez más le damos la bienvenida a la oportunidad de proveer de una cantidad de comentarios relacionados con el anteproyecto de ley más reciente. Nuestras observaciones se hacen con base en los términos del Decreto Supremo y la Estrategia y Código de Transparencia Voluntaria, los estándares internacionales emergentes, y las lecciones aprendidas en otras jurisdicciones. Como declaramos en ocasión de nuestra última entrega, por último la ley boliviana debe estar diseñada para acomodarse de la manera más idónea posible a las realidades socioeconómicas y políticas del país.

En la mayoría de los aspectos, la versión más reciente de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Sector Público satisface las normas internacionales. Más abajo se encuentran algunas observaciones relacionadas con los aspectos positivos del anteproyecto, así como con algunas áreas dignas de mayor consideración. No es la

intención del presente documento ofrecer un análisis comprensivo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Sector Público preparado por la DPA, sino más bien proveer de algunos comentarios que posiblemente sirvan para brindar insumos al debate venidero en la sociedad civil y el Congreso.

1. Introducción

La ley comprensiva de acceso a la información es el tercer instrumento necesario para establecer un nuevo régimen de información. Los primeros dos instrumentos implementados por el Gobierno de Bolivia fueron el Decreto Supremo para la Transparencia y el Acceso a la Información y la promoción de una Estrategia y Código de Transparencia Voluntaria en cinco (5) ministerios y agencias piloto. Como estos sirven como plataforma para la aprobación y ejecución de la ley comprensiva, es importante que las definiciones, los plazos y los procesos permanezcan tan consistentes como sea posible en las tres iniciativas. Por ejemplo, el plazo para responder a solicitudes de información no debe variar entre el Decreto Supremo y la Ley de Acceso a la Información. Al asegurar que estas disposiciones sean tan similares como sea posible, se reducirá la confusión tanto de parte de los funcionarios públicos cuya tarea es implementar la ley como de los usuarios en la sociedad civil.

2. Estructura / Organización

Anteriormente había dos leyes separadas que trataban específicamente del derecho a la información: una Ley de Acceso a la Información que permitía a la gente solicitar información y la Ley de Transparencia que orientaba a los entes gubernamentales a publicar automáticamente cierto tipo de información. Al juntar ambas bajo una sola ley aglutinadora, hay menos posibilidad de un conflicto entre las provisiones y más claridad para los funcionarios públicos.

La manera en que se encuentra organizada la ley es asimismo importante para su uso y facilidad de ejecución. Sugerimos una modesta reestructuración que demarque claramente seis áreas:

- a. principios / objetivos
- b. alcance de la ley
- c. publicación automática
- d. proceso / procedimientos
- e. excepciones
- f. procedimientos de apelación

3. Principios

El principio global de cualquiera Ley de Acceso a la información debe ser de apertura basada en la premisa de que la información les pertenece a los y las ciudadanos/as, en vez

de al gobierno. El Estado simplemente guarda y gestiona la información para el pueblo. Como tal, el punto de partida deberá ser que:

- a. existe un derecho a la información; y
- b. toda información pública es accesible, excepto bajo condiciones muy claras y estrictamente delineadas

Aunque parece haber una presunción de “derecho” a la información en el anteproyecto más reciente, no se afirma claramente como tal. El principio de que se presume que toda información debe ser pública se encuentra en el primer inciso del Artículo 5, y quizá sería mejor colocarlo en un título específicamente llamado “Principios”. Aunque dicho inciso de manera apropiada coloca la obligación de proveer de la información solicitada sobre el ente público, la segunda cláusula de la oración parece confundir el deber de proveer de información con el deber de publicar información automáticamente.

En el primer borrador de la Ley de Acceso a la Información se estipularon condiciones sobre el acceso que permitían la oportunidad de restringir arbitrariamente el derecho a la información. La mayoría de éstas se han eliminado. Sin embargo, el primer principio del actual anteproyecto hace mención solamente a las “actividades” de los entes públicos. Esto podría potencialmente servir como una limitante al acceso para una amplia gama de información.

Como se menciona más arriba, la fusión de las leyes de transparencia y de acceso a la información es un paso importante para clarificar el nuevo régimen de información. Sin embargo, para satisfacer los objetivos declarados más claramente, la tendencia moderna es derogar todas las otras leyes relacionadas con el flujo y el control de la información para luego amalgamarlas en una Ley de Acceso a la Información. Por ejemplo, las leyes que regulan el acceso a la información relacionada con las Fuerzas Armadas, la banca o las obligaciones de los funcionarios públicos de proveer de información deben todas ser incorporadas en la ley aglutinadora de transparencia y acceso a la información.

4. Alcance

El anteproyecto boliviano más reciente se esfuerza por satisfacer el estándar internacional emergente de proveer de un derecho a la información a todas las personas, sin importar su ciudadanía o residencia. El Artículo 16 declara que “toda persona natural o jurídica” tiene el derecho de solicitar y recibir información con base en su derecho de solicitud. Esta sección se podría escribir de manera más clara y contundente si declarara simplemente, como lo hacen otras leyes recientes, incluyendo las de Perú y Jamaica, que “todas las personas tienen el derecho de solicitar información”.

En el anteproyecto más reciente el alcance de los entes cubiertos por la ley y el tipo de información accesible podría estar redactado de tal manera que sea demasiado limitado o que deje abierta la posibilidad de restricciones injustificadas. Por ejemplo, el título de la Ley refleja la idea de que se incluye solamente la información en poder del “sector público”. Además, aunque el Artículo 3 claramente intenta incluir también a los entes del

sector privado que proveen de servicios públicos, no parece cubrir a todos los entes privados que reciben financiamiento del estado. Es posible que este mismo Artículo restringe innecesariamente el tipo de información que estos entes privados deben divulgar a “las características de los servicios públicos que prestan.” Para disminuir la confusión, se podría considerar combinar los Artículos 2 y 3, considerando que ambos sirven para definir los entes cubiertos bajo las disposiciones de la Ley.

Posiblemente valga la pena reiterar el razonamiento detrás de estas leyes que ahora se extienden para cubrir también la información en poder de los entes del sector privado. El concepto fundamental que subyace a la noción de transparencia es que a través del acceso a la información, aquellos que sostienen el poder pueden ser llamados a rendir cuentas de sus acciones. En los últimos veinte años se ha dado un enorme cambio en la propiedad y el control de los servicios públicos. Bolivia no es la excepción a esta tendencia internacional. Para el ciudadano o el consumidor, el hecho de que el ente controlador ha cambiado hace poca diferencia a sus inquietudes medulares: acceso, calidad y asequibilidad. Parece ser poco aconsejable e injusto obligar al sector público a proveer de acceso a la información, sin tomar en cuenta que muchas de las cosas más importantes que ocurren a la gente hoy día es ahora responsabilidad de corporaciones privadas.

En África de Sur la ley de acceso a la información reconoce esta nueva era al proveer de un derecho comprensivo a toda información en poder de privados, para aquellos casos en que el acceso a dicha información es “necesaria para proteger o ejercer un derecho”. Con la información en manos del sector privado es apropiado incluir una anotación preventiva para asegurar que no ocurra una intrusión no justificada a la privacidad. Al igual que con la información en el sector público, el derecho a la información privada también se puede limitar con excenciones apropiadas, como por ejemplo la confidencialidad comercial. En aquellos casos en que una empresa privada está claramente proveyendo de un servicio público, como después de un proceso de privatización, la información que tiene debe ser definida en la ley como “información pública”. Para otras corporaciones privadas, el grado hasta el que deben ser incluidos en esta ley puede ser un asunto de debate público.

5. Publicación automática

El enfoque de tipo “derecho a saber”, según el cual los gobiernos automáticamente publican tanta información como sea posible es importante para aumentar la transparencia y reducir los costos tanto para el Estado como para el/la solicitante, y por lo tanto hace que la ley sea más oportuna.

Para poder ejecutar con mayor facilidad esta disposición, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información podría basarse en las exigencias de divulgación automática que ya se encuentran en el Decreto Supremo y la Estrategia de Transparencia Voluntaria. Por ejemplo, el Artículo 14 del anteproyecto de ley puede servir para asegurar que los documentos enumerados en el Decreto Supremo también se nombren explícitamente en la Ley. Además de los documentos mencionados en el Decreto Supremo, la Estrategia y Código de Transparencia Voluntaria sugieren la publicación automática de lo siguiente:

- a. Una lista de todas las categorías de información que tiene en su poder;
- b. Información que describe el papel y las responsabilidades del Ente, incluyendo su misión, objetivos y funciones;
- c. Una descripción de la estructura y la composición del ente, incluyendo un organigrama e información acerca de quién es responsable de qué funciones y cómo contactarlo/la;
- d. Mecanismos actuales para brindar información;
- e. Información sobre gastos, licitaciones, adquisiciones; metas y resultados alcanzados;
- f. Las políticas institucionales
- g. Investigaciones y estudios y los resultados;
- h. Acuerdos y convenios;
- i. Reglamentos, procedimientos, guías internas para funcionarios y manuales administrativos;
- j. Información sobre los servicios que brinda, cuáles son las metas establecidas, qué estándares de servicio se esperan y qué resultados se están logrando;
- k. Intercambios de información verbales o escritos y negociaciones (internas/externas).
- l. Otra información pertinente

Al desarrollar un sistema de divulgación pública automático se deben considerar los asuntos relacionados con la ejecución. El Artículo 13 del anteproyecto provee de no más de treinta (30) días para implementar el sistema de publicación. Esto podría no ser realista para todas las entidades del caso, en particular para aquellas que no han establecido todavía un proceso de archivo de documentos y gestión de registros, o bien no tienen un sitio *web*. Además, este plazo parecería ser inconsistente con el Artículo 15, que contempla dos etapas para la implementación en un período total de 18 meses. Aunque puede ser que el Artículo 13 busca solamente dictar el establecimiento de un sitio *web*, esto no se plasma claramente. La metodología de implementar el sistema de divulgación automática por etapas es apropiada y puede contribuir para que la ley no resulte ser una carga excesiva para las agencias, lo cual a su vez podría desalentar una implementación plena.

El anteproyecto de ley en su Artículo 15 declara que se deben hacer uso de formas de publicación distintas y no solamente el Internet. Esto es lo correcto, dado que sirve para asegurar un acceso máximo de parte de toda la población. En adición, se podría considerar un proceso para actualizar la información y proteger los derechos de autor, con el fin de fortalecer aún más las directrices para la publicación automática.

6. Procesos / Procedimientos

A menudo los procesos para solicitar y proveer de información son más determinantes en lo que se refiere al valor y la efectividad de la ley que cualquier otra disposición. Por lo tanto, se deben establecer pautas claras y prácticas para así asegurar que el derecho a la información sea accesible para todas las personas. Las leyes de acceso a la información

pueden diferenciarse en algunos aspectos específicos, pero la mayoría de las leyes modernas incluyen los siguientes procedimientos:

a. Cómo solicitar la información

El Artículo 35 (a)¹ describe el procedimiento para solicitar información. Por lo general, este proceso debe ser tan sencillo como sea posible para facilitar las solicitudes, en vez de exigir el cumplimiento de una gama de procedimientos formales. Los solicitantes deben estar obligados a describir la información solicitada con suficiente especificidad para que el funcionario público pueda identificar el ítem. Sin embargo, requisitos de que se entregue la solicitud en un formulario específico o a una persona específica dentro de la agencia relevante puede acarrear obstáculos innecesarios al ejercicio del derecho a la información. Además, muchas leyes permiten solicitudes verbales de información, ya sea en persona o incluso por teléfono. Esto es particularmente importante en aquellos países en que existe un alto nivel de analfabetismo o diferentes idiomas.

Es positivo que el anteproyecto boliviano satisface uno de los componentes clave de una ley moderna al no exigir que el/la solicitante declare la razón por la que busca la información.

b. Respuesta a solicitudes de información

Las leyes de acceso a la información deberían establecer claramente el proceso que deben seguir los funcionarios públicos al responder a las solicitudes de información. Además de la manera en que el funcionario público debería proveer de la información, esta sección debe incluir plazos precisos para responder a las solicitudes, con un potencial para una extensión, y las circunstancias en las que una solicitud puede ser transferida a otra entidad cubierta por la ley.

El Artículo 20 del anteproyecto trata de la forma en que los documentos deben ser entregados al/la solicitante. Se podría expandir para que permita el derecho a la inspección (sin costo), incluir la disposición acerca de la autenticación que se encuentra en el Artículo 21, y permitir al/la solicitante que renuncie a la autenticación y el cobro pertinente.

Muchos países, en un esfuerzo por aplacar a los detractores, establecen plazos para responder a las solicitudes que en la práctica resultan ser demasiado cortos e imposibles de satisfacer de manera consistente. Esto suele socavar la factibilidad de la ley y más bien causa la impresión de que los que tienen la información no quieren entregarla. Es mejor que los plazos sean realistas desde un inicio, sin que por eso sean demasiado largos, y debe haber una oportunidad para una única y razonable extensión de los mismos. El Artículo 35 (b) otorga un plazo de diez (10) días hábiles, con una extensión de cinco (5) días. Dependiendo del contexto boliviano específico y la maduración del sistema de archivo de documentos y procesos de recuperación de los mismos, esto podría ser un

¹ Favor notar que debería estar numerado como Artículo 36.

período demasiado corto. Podría ser que los plazos permitidos en la Estrategia de Transparencia Voluntaria, que son de veinte (20) días hábiles, con una extensión de veinte (20) días adicionales, resulten más factibles. La disposición sobre denegaciones plasmada en el Artículo 35 (c) está en línea con la mayoría de leyes de acceso a la información.

En adición a los plazos, las secciones relacionadas con la respuesta a las solicitudes de información por lo general incluyen un deber y procedimiento específico para la transferencia de solicitudes cuando la información está en poder de otra agencia. En otras palabras, en aquellos casos en que el/la solicitante se dirige a un ente equivocado, no se le debe simplemente denegar la información. Más bien la agencia debe dirigir al/la solicitante al ente correcto al transferir la solicitud a la agencia apropiada. Tal disposición hace que la agencia, y no el/la solicitante, sea responsable de transferir la solicitud a otra agencia que sea la correspondiente. Asimismo, la disposición debe incluir la manera en que se debe transferir la solicitud, el plazo para dar respuesta, y el mecanismo para notificar al/la solicitante que su solicitud ha sido transferida.

c. Denegaciones

Todas las leyes de acceso a la información incluyen un proceso para denegar solicitudes. Las mejores entre ellas dictan que las solicitudes de información serán denegadas solamente con base en una excepción específica, y que la denegación se proveerá por escrito.

Puede ser que los Artículos 19 y 22 del anteproyecto boliviano extiendan excesivamente las circunstancias en las que se puede denegar información. Así es que el Artículo 19 permite que se deniegue información “cuando la entidad no esté en condición de satisfacer la solicitud”. El propósito de esta disposición puede ser el de tratar sobre casos de documentos perdidos o destruidos, pero la misma parece haber sido redactada de manera mucho más amplia, y sin querer podría volverse un argumento para denegar todo tipo de información. El Artículo 22 va dirigido a casos en que la entidad no tiene bajo su control la información solicitada. Como se menciona más arriba, en vez de permitir que se emita una denegación, esta sección debería establecer una obligación de transferir la solicitud al ente apropiado (ver arriba).

El Artículo 17 del anteproyecto incluye una adición muy buena, según la cual ninguna entidad puede rehusarse a proveer de información a partir de criterios de raza, sexo, idioma, etc.

d. Responsabilidad y sanciones

La identificación de un Oficial de Información es uno de los primeros pasos hacia una ejecución apropiada de una ley de acceso a la información. Por lo tanto nos complace la inclusión del Artículo 11, que declara que cada agencia deberá nombrar tal figura. Sin embargo, este Artículo se podría complementar con una descripción más detallada de los

poderes y deberes del oficial, como por ejemplo su responsabilidad de la operación e implementación del sistema de divulgación automático y el aseguramiento de que se satisfagan las solicitudes de información.

Garantizar la publicación y divulgación de una “hoja de ruta” podría ser otra responsabilidad del Oficial de Información (a menudo descrito en las leyes de acceso a la información más modernas como “guías” o “manuales”). Una “hoja de ruta” que describe el tipo de información en poder de cada agencia, y cómo se puede acceder a ella, sirve para ayudar a los ciudadanos y ciudadanas a dirigir correctamente sus solicitudes de información, y forma parte integral de cualquier sistema de archivo de documentos. Asimismo, le ayuda al gobierno a organizar sus registros y sistemas, y sirve para limitar la cantidad de solicitudes introducidas a las entidades equivocadas y la subsecuente pérdida de tiempo.

Además, la mayoría de las leyes modernas imponen un deber a los servidores públicos para ayudar al/la solicitante. Aunque se incluye dicho precepto en el anteproyecto de ley original, desafortunadamente esta disposición parece haber sido borrada del presente anteproyecto. A fin de contribuir a establecer una nueva cultura de servicio y apertura, recomendamos enfáticamente que se restaure la disposición.

El anteproyecto parece incluir tres Artículos relacionados con sanciones a funcionarios públicos (Artículos 8, 9 y 10). La inclusión de una disposición sobre sanciones a quienes obstaculizan el acceso a la información está en línea con las mejores prácticas internacionales, y puede también incluir sanciones para la destrucción o alteración de documentos.

e. Costos

El Artículo 6 está bien pensado y se encuentra acorde con los estándares internacionales. Por lo general, las leyes modernas no cobran por la solicitud de información, aunque sí imponen cobros mínimos para compensar los costos de reproducción. Sin embargo, en muchas leyes existe la posibilidad de que se exima al solicitante del costo de una cierta cantidad de copias o por solicitudes que se consideran de “interés público”.

f. Archivo de documentos

Se debe considerar el asunto del archivo de documentos y el mantenimiento de los registros, así como el deber de los funcionarios públicos de guardar cierto tipo de información. El Artículo 7 del presente borrador menciona brevemente que “se deberán crear y mantener registros públicos”. Se trata de la inclusión de un importante principio acerca del archivo de documentos.

Además, como es importante no sobrecargar la ley, sugerimos que la disposición también requiera que el Ejecutivo establezca pautas, a través de una legislación delegada, para

asistir a los entes públicos en el desarrollo de buenas prácticas en relación con el archivo de documentos y el mantenimiento de registros.

g. Informe anual

Los Artículos 34 y 35 responden a la necesidad de proveer de informes tanto al Congreso como al público. Sería apropiado incluir detalles adicionales relacionados con su contenido, frecuencia y formato en las regulaciones de la ley o bien en las instrucciones para su implementación.

7. Excepciones

En las mejores leyes de acceso a la información, se redactan las excenciones al derecho de acceso a la información de manera clara y estrecha, con definiciones explícitas al daño público que se quiere evitar al incluir la excepción. Las excepciones legítimas al la divulgación de documentos deben estar enumeradas en una sección sobre excepciones. La clasificación de un documento como “secreto” o “confidencial” no se deberá, sin mayor consideración, estar usado como una razón automática para eximirlo de divulgación. Por lo general las clasificaciones son una herramienta para el archivo de documentos relacionados con la seguridad nacional, pero sin que exista un daño público claramente definido no deberán estar exentos de divulgación.

Uno de los principales problemas al encabezar las distintas secciones sobre excepciones con palabras como “Confidencial” y “Reservado”, etc. es que probablemente esta práctica llevará a que se cometan abusos. Se vuelve probable que aquellos funcionarios públicos que no tengan mucho entusiasmo por el propósito de la ley, o que interpreten mal los deberes que crea, simplemente estampen “reservado” o “confidencial” a cualquier documento, sin dedicar la suficiente atención a si la información realmente cabe en la categoría para excepciones y si se causaría algún daño al divulgar la información. Parece que el Artículo 26 hace el intento de legislar esta idea. Sin embargo, su redacción como tal es poco clara. La idea de que las excepciones deben ser la “excepción a la regla” debe estar plasmada en la sección sobre principios, mientras que el tema de una invalidación de la excepción por razones de interés público debe encontrarse en una nueva cláusula aparte.

Todas las buenas leyes de acceso a la información proveen de una prueba de interés público que permite una invalidación de la excepción. En tales casos, luego de determinar que un documento, o parte de éste, cabe en una excepción a su divulgación, se aplica una “prueba de balance”. Si se determina que el interés publico en proveer el documento es mayor al daño potencial identificado en la exención, se divulga la información. Como se menciona más arriba, el Artículo 26 del anteproyecto actual parece permitir en casos limitados una prueba de interés público a la inversa que enfoca en una consideración del detrimento público. Aunque nos complace el análisis del daño potencial que podría causar la divulgación, que de hecho debe ser el punto de partida para cualquier

excepción, el Artículo no hace un llamado explícito para buscar el equilibrio entre el daño potencial y el interés público, ni cubre todas clases de excepciones.

Las excepciones según están redactadas en la sección pertinente del anteproyecto actual son innecesariamente amplias, en particular en lo que se refiere a la inclusión de una excepción relacionada con aquella información cuya divulgación podría afectar al “sistema democrático”. El Artículo 30 es particularmente preocupante, debido a que parece incluir una lista de documentos, sin identificar claramente qué tipo de daño sería causado por su divulgación.

A veces puede ocurrir que parte de un documento cabe bajo la excepción, pero no el documento como un todo. Bajo el principio de separación, solamente la(s) parte(s) “ofensivas” del documento solicitado deben ser protegidas de divulgación. El Artículo 25 del anteproyecto actual parece tratar del caso de un documento que contiene información parcial. Esto se podría expandir para declarar que aquella parte del documento que no cabe bajo la excepción debe ser entregada al solicitante.

Al aplicar la sección sobre excepciones, algunos han definido una prueba tripartita para verificar si es legítimo rehusarse a divulgar información:²

- a. la información debe estar relacionada con una meta legítima para rehusar el acceso y que esté claramente enumerada en la ley;
- b. la divulgación debe amenazar con causar un daño substancial a dicha meta; y
- c. el daño a la meta legítima debe ser mayor que el interés público en tener la información.

Finalmente, la inclusión del Artículo 31 es un excelente paso para limitar el alcance de las excepciones. Con excepciones definidas más claramente, una prueba de interés público, y el principio claro plasmado en el Artículo 31, esta sección bien podría satisfacer los estándares internacionales.

8. Cumplimiento

Al igual que con la implementación, los mecanismos para hacer cumplir la ley deben ser plenamente tomados en consideración durante la redacción de la ley. Hacer que se cumpla la ley es crucial. Si existe una creencia generalizada de que el derecho a la información no se va a hacer cumplir, este así llamado derecho a la información pierde todo sentido. Si los mecanismos de cumplimiento son débiles o ineficaces pueden desembocar en denegaciones arbitrarias, o bien fomentar el “efecto avestruz”, según el cual no hay una denegación explícita pero sí una situación en que las agencias gubernamentales meten sus cabezas en la arena y hacen de cuenta que la ley no existe.

² “Guidelines on Access to Information Legislation” (“Pautas para la Legislación sobre el Acceso a la Información”), Addenda a la Declaración de SOCIUS, Perú 2003: Conferencia sobre el Acceso a la Información.

Por lo tanto, es crucial que exista algún mecanismo de revisión externa para garantizar la eficacia general de la ley.

Sin embargo, en aquellos países en que está bastante arraigada la falta de confianza en la independencia del poder judicial, o en que éste se encuentra tan sobrecargado que la resolución de casos puede tomar años, lo mejor podría ser un modelo para hacer cumplir la ley que no dependa en primera instancia del poder judicial. El contexto en el que funciona la ley de acceso a la información ayudará a determinar el modelo de cumplimiento a escoger, pero en todos los casos debe ser:

- accesible
- oportuno
- independiente
- asequible.

Los modelos existentes varían desde aquellos en que los casos van a parar directamente a los juzgados hasta el establecimiento de un Tribunal de Apelaciones o de una Comisión/Comisionado de Información con la potestad de recomendar o emitir órdenes.

El anteproyecto actual no incluye disposiciones claras acerca de cómo se piensa hacer cumplir la ley.

9. Coordinación para la implementación

El Artículo 33 del anteproyecto de ley de acceso a la información menciona la necesidad de establecer un ente nacional de coordinación. Se trata de una idea muy buena. Hemos visto cómo en Jamaica una entidad especializada y ubicada estratégicamente, aún con limitaciones de personal y recursos, puede jugar un rol importante en el desarrollo de un fuerte plan de implementación (en Jamaica la Unidad de Acceso a la Información es una dependencia del Ministerio de Información en la Oficina del Primer Ministro). El Artículo 33 debería explicar en mayor detalle las funciones, responsabilidades y la ubicación de la unidad. Habría que pensar en cómo esta agencia ejecutiva se relacionaría con el Defensor del Pueblo y el cuerpo encargado de hacer cumplir la ley, que tiene la responsabilidad de emitir fallos en casos de apelaciones.

Parece ser que la función medular de la unidad sería supervisar la implementación e intentar establecer normas de cumplimiento para todos aquellos sectores públicos y privados cubiertos por la ley. Recomendamos que el nombre de la entidad sea “Unidad Nacional de Implementación del Acceso a la Información” debido a que el nombre actual podría prestarse a malas interpretaciones por aquellos que temen que la ley tiene la intención de controlar en vez de promover y facilitar el acceso a la información. También podría ser necesario clarificar el Artículo para asegurar que no exista conflicto o inconsistencia con los deberes del Oficial de Información de cada agencia.

Como mencionamos en nuestro primer Documento de Observaciones, ajustar la mentalidad y crear una nueva cultura de apertura representa un gran desafío que requerirá de recursos y voluntad política. Ya se ha logrado mucho progreso en el establecimiento de un marco para la transparencia. Se puede lograr aún más a través de un proceso legislativo con amplia participación. Por lo tanto, alentamos la participación de todos los sectores relevantes de la sociedad a contribuir al debate y la redacción de la ley, incluyendo la sociedad civil, los medios de comunicación, los sindicatos y los sectores público y privado. Audiencias públicas ante las Comisiones Constitucionales y un debate bien informado en el Congreso contribuirán a garantizar la legitimidad definitiva y la eficacia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Bolivia. El Centro Carter permanece siempre dispuesto a asistirles.

Laura Neuman y Richard Calland
The Carter Center
Abril de 2004