

Iniciativa legislativa ciudadana: Anteproyecto de Ley de Acceso a la Información Pública

Exposición de motivos

1. El ámbito internacional

El acceso a la información es un derecho humano fundamental reconocido por el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, 1969), los artículos 10 y 13 de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (2003) y otros instrumentos internacionales, de todos los cuales Bolivia es signataria.

Al establecer el sistema interamericano que este derecho “comprende una obligación positiva que recae sobre el Estado, de brindar a los ciudadanos acceso a la información que está en su poder”¹, la Organización de Estados Americanos (OEA) aprobó la Ley modelo interamericana sobre Acceso a la Información Pública el 2010 y una nueva versión actualizada, denominada “2.0”, el año 2020, para apoyar a sus Estados miembros en la adopción de la legislación que garantice este derecho. En este marco internacional, solamente dos países de Sudamérica carecen de esta ley, y Bolivia es uno de ellos.

De la norma modelo y la legislación comparada de los países latinoamericanos, se identifican los estándares internacionales al respecto, que “incluyen el concepto de que el acceso a la información es requisito indispensable para el funcionamiento de la democracia; el principio de máxima divulgación, en el cual la transparencia y acceso a la información es la regla y solo existan limitadas excepciones; y el principio de buena fe, por el cual los sujetos obligados actúen de forma que se cumpla el derecho de acceso a la información, actuando con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional. En cuanto al alcance del derecho, estos estándares son que su titularidad es de toda persona, sin necesidad de acreditar interés; que los sujetos obligados son las autoridades y funcionarios públicos de todos los órganos de poder; y el objeto del derecho recae sobre la información que está bajo la custodia, administración o tenencia del Estado, la que produce o está obligado a producir o recolectar”².

2. La normativa boliviana

La Constitución Política del Estado (CPE), en su artículo 21, establece el derecho de todo boliviano “**A acceder a la información**, interpretarla, analizarla y comunicarla libremente, de manera individual o colectiva”; y en su artículo 237, instruye que el procedimiento de calificación de la información reservada estará previsto en la ley. Asimismo, el artículo 24 de la CPE expresa que “Toda persona tiene derecho a la petición de manera individual o colectiva, sea oral o escrita, y a la obtención de respuesta formal y pronta. Para el ejercicio de este derecho no se exigirá más requisito que la identificación del peticionario”.

¹ Organización de los Estados Americanos (OEA) – Departamento para la Gestión Pública Efectiva: “El Acceso a la Información Pública: un Derecho para ejercer otros Derechos”. Consultado en <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/cortosp8.pdf>

² Fundación Construir – Bolivia / Plataforma Ciudadana por el Acceso a la Justicia y los Derechos Humanos: “Estado de la Justicia en Bolivia 2019”. Fundación Construir, La Paz, 2020.

Existen antecedentes normativos sobre acceso a la información pública, en la Ley del **Estatuto del Funcionario Público** de 1999, la **Ley de Procedimiento Administrativo** de 2002, el **Decreto Supremo 27329** de 2004, luego reemplazado por el **D.S. 28168** de 2005, el **DS 214** de 2009, la **Ley 31, Marco de Autonomías y Descentralización** de 2010 que establece que “Los órganos públicos del nivel central del Estado y de las entidades territoriales autónomas facilitarán a la población en general y a otras entidades del Estado el acceso a toda información pública en forma veraz, oportuna, comprensible y confiable”, la **Ley 341 de Participación y control social**, de 2013, la **Ley 974 de Unidades de transparencia y lucha contra la corrupción** de 2017, y finalmente la jurisprudencia establecida en la **Sentencia Constitucional Plurinacional 0920/2021-S2** de diciembre de 2021, sobre la vulneración del derecho al acceso a la información. Asimismo se han aprobado normas autonómicas al respecto en el departamento de Tarija y los municipios de La Paz y Oruro.

Empero, además de dispersa, esta normativa es en algunos casos contradictoria (en plazos, procedimientos y restricciones, p.e.), en otros contraria a los mandatos de la CPE (ya sea por su aprobación previa a ésta o por transgredir sus disposiciones), es incompleta en su contenido (las limitaciones al acceso a la información deben ser establecidas por ley, de acuerdo al mandato constitucional, y no establece sanciones por su incumplimiento), insuficiente en su alcance a los órganos y niveles del Estado (por la jerarquía de la norma, en el caso de Decretos Supremos) y desactualizada respecto a los avances tecnológicos.

3. Anteriores proyectos de ley

En junio de 2001, la Cámara de Diputados llegó a aprobar en su estación “en grande”, un proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública, propuesto por la Diputada Susana Peñaranda, pero su tratamiento posterior no prosperó, por falta de consenso. El 2004, un anteproyecto elaborado por la Delegación Presidencial Anticorrupción fue puesto a consideración en una serie de talleres y escenarios de discusión, pero no llegó al Legislativo. Lo propio ocurrió el año 2007 con un anteproyecto propuesto por el Viceministerio de Transparencia Institucional. En el año 2012, el Ministerio de Transparencia Institucional y lucha contra la corrupción un proyecto de Ley que luego, en el año 2013 tuvo una versión corregida en la Asamblea Legislativa Plurinacional. Este proyecto estuvo en consideración de una Comisión, pero al no haberse aprobado en ésta, fue archivada y no llegó a debatirse en el pleno.

La Asociación de Periodistas de La Paz (APLP) presentó, en febrero de 2016 a la Cámara de Senadores un proyecto de Ley de acceso a la información pública, y dos meses después, el sociólogo Henry Oporto presentó otro. En febrero de 2021, la representación parlamentaria de Comunidad Ciudadana presentó el proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública, que hasta la fecha no fue agendado para su tratamiento en la Comisión correspondiente de la Cámara de Diputados. El mismo mes, el Ministro de Justicia y Transparencia Institucional anunció que un anteproyecto elaborado por esa cartera de Estado estaba en el Consejo Nacional de Lucha Contra la Corrupción para su análisis, pero no se lo dio a conocer.

En resumen, existieron 9 proyectos o anteproyectos de Ley de Acceso a la Información en los últimos 22 años, pero por diferentes motivos ninguno llegó a aprobarse. De ellos, 4 fueron elaborados por el Ejecutivo, aunque el último no fue conocido, 2 por la sociedad civil, 2 por legisladores nacionales y un proyecto del Ejecutivo conoció una versión corregida en la Asamblea Legislativa Plurinacional. Esto muestra el reconocimiento del Estado y la sociedad boliviana de la necesidad de dotarse de esta norma indispensable para el efectivo ejercicio de este derecho.

4. El derecho de acceso a la información

“La información pertenece a los ciudadanos. La información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a la gracia o favor del gobierno” establece el 4to punto de los Principios de Lima (2000), declaración conjunta sobre Acceso a la Información y sobre la legislación que regula el secreto (Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión). Esta declaración tiene que ver con el concepto mismo de democracia, ya que el acceso a la información pública es, además, fundamental para su vigencia efectiva.

Si el Estado boliviano no garantiza el derecho de acceso a la información pública, lesiona gravemente la real vigencia de la democracia, que está basada en que la ciudadanía, al elegir a sus autoridades, les delega la atribución de la administración del Estado; por lo tanto, el que estas autoridades no proporcionen luego toda la información referida al ejercicio de sus funciones a sus mandantes, es un contrasentido lindante con los regímenes monárquicos y absolutistas.

Toda institución pública tiene competencias, es decir, obligaciones que cumplir para con el país y la ciudadanía, sobre cuyo cumplimiento y desarrollo los ciudadanos deben tener información precisa y oportuna. Asimismo, maneja recursos públicos, que pertenecen a todos los bolivianos, los que deben conocer a detalle su gestión y destino. Transparentar lo público, a la par de evitar la corrupción, es asimismo un mecanismo de gobernabilidad democrática que fortalece la confianza entre autoridades y electores, entre servidores públicos y ciudadanos.

Pero además, el derecho de acceso a la información es indispensable para el ejercicio de otros derechos: El derecho a elegir para la formación de los poderes públicos, el derecho a la participación y al control social, el derecho a la consulta previa, libre e informada, no pueden ser plenamente ejercidos sin información, por ejemplo.

5. La presente iniciativa legislativa ciudadana

El artículo 162 de la CPE establece la iniciativa legislativa ciudadana, en virtud de la cual las instituciones y organizaciones de la sociedad civil, así como las personas que participaron del proceso de su elaboración y discusión en todo el país desde junio de 2022, facilitado por la Fundación Jubileo y la Fundación Construyendo Redes para el Desarrollo, así como la iniciativa interinstitucional Observatorio Ciudadano de la Democracia, presenta esta propuesta de “Ley de Acceso a la Información Pública”.

El primer capítulo, Disposiciones generales, define como objeto de la norma el garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información, y su alcance a la totalidad de entidades públicas e incluso las privadas que cuenten con autorización del Estado para la prestación de servicios públicos y las que reciban fondos públicos, de manera concordante con las disposiciones constitucionales que las hace objeto del control social.

Entre los principios se establecen los de accesibilidad, veracidad y responsabilidad, en el entendido de que la información que se proporcione al ciudadano sea de fácil acceso, comprensible, cierta, objetiva y precisa, y que el alterarla o negarla indebidamente conlleve responsabilidades a los servidores públicos en ejercicio de máxima autoridad en cada entidad, para impulsar que toda la institucionalidad y personal de su dependencia cumplan de manera eficiente y efectiva lo dispuesto por la Ley.

Establece que información pública es toda aquella que se encuentra en poder de las entidades públicas e incorpora la obligación de las entidades de contar con la concerniente a sus competencias y atribuciones. Define el derecho de acceso a la información de acuerdo a los estándares internacionales y la CPE y, como contraparte necesaria, la obligación de las entidades a proporcionarla, definiendo canales claros que sean de público conocimiento para ello.

El segundo capítulo, Obligación de transparencia activa, se constituye en uno de los núcleos fundamentales de la norma, al dar a las entidades públicas la responsabilidad de publicar, sin necesidad de requerimiento expreso, toda la información relevante que genera y la que se encuentra en su poder, poniéndola así, como corresponde, bajo permanente escrutinio público. De esta manera, se entiende que es el Estado el que debe actuar proactivamente para transparentar su gestión, facilitando automáticamente la información y poniéndola a libre disposición de los ciudadanos interesados. Para ello, todas las entidades deben documentar los actos inherentes a sus funciones; organizar y sistematizar sus archivos e información y digitalizarla, para publicarla y actualizarla periódicamente mediante sus páginas web. Con este fin se establecen los datos mínimos que toda entidad debe publicar, además de la información adicional que corresponde, por sus funciones y competencias, a cada uno de los órganos del Estado y a un conjunto de entidades públicas que se detalla, en función de sus características y particularidades. Este detalle ha sido extractado y luego complementado a partir de las anteriores propuestas de ley que el propio Órgano Ejecutivo elaboró entre los años 2004 y 2013.

Además de ello, se reafirma la calidad pública de los actos, audiencias y sesiones a los que la normativa existente les da ese carácter, estableciendo responsabilidades para quien instruya u obstaculice indebidamente la presencia ciudadana y de los medios de comunicación en ellos, incluyendo los que se realizan de manera virtual. Finalmente se da concordancia, con respecto a este derecho fundamental, a las atribuciones que la CPE otorga a la Defensoría del Pueblo, de “velar por la vigencia, promoción, difusión y cumplimiento”, en sus artículos 218 y 222.

El capítulo tercero, Solicitudes de información y excepciones, establece un procedimiento sencillo y expedito para tramitar una solicitud de información, definiéndose un plazo máximo de 10 días para responder, considerando que la entidad a la que se solicita no tiene obligación de crear o producir nueva información, sino entregar aquella con la que ya cuenta al momento de efectuarse la petición. Se incorporan también previsiones respecto a las solicitudes de información emanadas de los órganos fiscalizadores de todos los niveles de gobierno, estableciendo las responsabilidades por su incumplimiento. Es importante hacer notar que se incluye un artículo específico referido a la documentación clínica, copia de la cual no podrá negarse al titular de ella por parte de ningún establecimiento de salud o seguridad social, atendiendo una sentida demanda, sobre todo de asegurados a diferentes sistemas de salud, hasta ahora privados de acceder a esta información tan sensible como necesaria para un efectivo ejercicio de sus derechos al respecto.

En los dos siguientes artículos, se establece que, de acuerdo al artículo 237 de la CPE, solamente mediante ley podrá clasificarse excepcionalmente alguna información como reservada, ya sea por seguridad del Estado, porque su divulgación ocasione daño a la colectividad, o la privacidad de una persona, de niñas, niños y adolescentes, o por estar protegida por el secreto profesional y la reserva de fuente periodística. La información sobre violaciones graves de derechos humanos, delitos contra la humanidad o corrupción de servidores públicos, no podrá ser objeto de ninguna excepción. La información reservada deberá ser pública automáticamente luego de 10 años de ocurrido el hecho al que se refiere o antes, si así lo dictamina una ley o una orden judicial.

El capítulo cuarto, Negativa, apelación y responsabilidad, delimita la negativa a proporcionar información de manera precisa, obligando a denunciar el hecho cuando ésta hubiese desaparecido y dispone que tanto el incumplimiento del plazo para dar respuesta al peticionario, como la falsedad u ocultación, significan negativa indebida, cuya consecuencia es la responsabilidad administrativa, civil si corresponde, y penal. La máxima autoridad ejecutiva de una entidad también está obligada a iniciar estos procesos en cuanto se diere una negativa indebida, lo que no la exime de su propia responsabilidad administrativa y civil. De esta manera se evitará la impunidad ante el incumplimiento de la ley y también que este incumplimiento se dé como resultado de una instrucción superior. Se protegen, además, los derechos de los servidores públicos que entreguen información en cumplimiento de la norma.

Se abre directamente la vía constitucional, mediante los tribunales de garantías, como recurso al que puede acudir el ciudadano para apelar la negativa a acceder a la información pública.

Las disposiciones finales incluyen modificaciones al código penal, tipificando el delito de ocultación de información pública entre los delitos cometidos por funcionarios públicos por abuso de autoridad, con privación de libertad de 6 a 18 meses, y complementando el artículo 223, referido a la destrucción y deterioro de los bienes del Estado y la riqueza nacional, con la mención a la eliminación de documentos, archivos o registros públicos. También se modifica el artículo 98 de la Ley orgánica de las fuerzas armadas, mencionado en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado Boliviano en el caso Flores Bedregal, como la excusa argüida repetidamente para negar acceso a información sobre el caso, incluyendo en su texto que la documentación clasificada exceptúa a la relacionada con violaciones de derechos humanos, delitos contra la humanidad y actos de corrupción, en concordancia con el ya mencionado artículo de Excepciones de la presente ley.

Al ya existir leyes de acceso a la información en algunas entidades territoriales autónomas, se menciona su reconocimiento solamente en la medida que resulten complementarias a la presente o más favorables al acceso a la información. Así, ésta se constituirá en la base mínima que prevalezca en todo el país, pero permitiendo que, de acuerdo a sus características y capacidades autonómicas, los niveles de gobierno departamentales, municipales e indígena originario campesinos, puedan establecer procedimientos que la emulen positivamente respecto al derecho de acceso a la información de las instituciones que conforman sus gobiernos autónomos y dependen de ellos.

Ante la existencia de diferentes plazos para entrega de información mencionados en otras disposiciones legales y reglamentarias, y con el fin de eliminar claramente las ambigüedades, se establece la primacía de la presente ley al respecto, disponiéndose finalmente, un plazo de seis meses desde su promulgación para su entrada en vigencia, a fin de que todas las entidades obligadas se adecúen para cumplir con sus disposiciones.