

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**NECESIDAD DE CREAR UNA INSTITUCIÓN AUTÓNOMA QUE  
GARANTICE EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN  
PÚBLICA EN EL ORGANISMO EJECUTIVO Y SUS  
DEPENDENCIAS**

**ANA ROSAURA CASTRO VILLATORO**

**GUATEMALA, FEBRERO 2008.**

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**NECESIDAD DE CREAR UNA INSTITUCIÓN AUTÓNOMA QUE  
GARANTICE EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN  
PÚBLICA EN EL ORGANISMO EJECUTIVO Y SUS  
DEPENDENCIAS**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**ANA ROSAURA CASTRO VILLATORO**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADA Y NOTARIA**

Guatemala, febrero 2008

HONORABLE JUNTA DIRECTIVA  
DE LA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

DECANO: Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana  
VOCAL I: Lic. César Landelino Franco López  
VOCAL II: Lic. Gustavo Bonilla  
VOCAL III: Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez  
VOCAL IV: Br. Héctor Mauricio Ortega Pantoja  
VOCAL V: Br. Marco Vinicio Villatoro López  
SECRETARIO: Lic. Avidán Ortíz Orellana

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL

PRIMERA FASE:

PRESIDENTE: Lic. Cesar Augusto Conde Rada  
SECRETARIO: Lic. Oscar Mauricio Villalta  
VOCAL: Lic. José Roberto Mena Izeppi

SEGUNDA FASE:

PRESIDENTE: Licda. Mayra Johana Veliz López  
SECRETARIO: Lic. Guillermo Rolando Díaz  
VOCAL: Lic. Juan Ramiro Toledo Álvarez

RAZÓN: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis" (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de la Tesis de Licenciatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

# ÍNDICE

Introducción.....	Pág. i
-------------------	-----------

## CAPÍTULO I

1. Derecho de acceso a la información pública. <i>Aspectos generales</i> .....	1
1.1. Características del derecho de acceso a la información pública. ....	6
1.2. Fin del derecho de acceso a la información pública.....	7
1.3. Naturaleza del derecho del acceso a la información pública.....	9
1.4. Sujetos del derecho de acceso a la información pública.....	11
1.5. Límites del derecho de acceso a la información pública.....	13

## CAPÍTULO II

2. Principios del derecho de acceso a la información pública.....	19
2.1. Principios de Johannesburgo sobre seguridad nacional, libertad de expresión y acceso a la información pública.....	19
2.2. Principios para legislar el acceso a la información pública del Artículo XIX.....	21
2.2.1. Máxima divulgación.....	21
2.2.2. Obligación de publicar.....	22
2.2.3. Promoción de gobiernos abiertos.....	23
2.2.4. Alcance limitado de las excepciones.....	24

2.2.5. Eficiencia en el acceso a la información.....	26
2.2.6. Costos.....	28
2.2.7. Reuniones abiertas.....	29
2.2.8. El principio de apertura debe ser prioritario.....	29
2.2.9. Protección a informantes.....	29
2.3. Principios de Lima .....	30
2.4. Diez principios del derecho de acceso a la información pública.....	31

### **CAPÍTULO III**

3. Marco legal del derecho de acceso a la información pública. Su importancia y evolución.....	35
3.1. Leyes que regulan el derecho de acceso a la información pública.....	36
3.1.1 Factores que influyen en la adopción de leyes que regulan el derecho del acceso a la información pública.....	36
3.1.2 Categorías de leyes que regulan el derecho del acceso a la información pública.....	40
3.1.3 Contenido de las leyes que regulan el derecho del acceso a la información pública.....	46

### **CAPÍTULO IV**

4. Derecho de acceso a la información pública en Guatemala.....	55
4.1. Compromisos internacionales y nacionales en materia de derecho de acceso a la información pública. ....	55
4.2. Marco legal del derecho de acceso a la información pública en Guatemala.....	57

4.2.1. Normas constitucionales.....	57
4.2.2. Normas ordinarias.....	60
4.2.2.1. Iniciativa de ley de acceso a la información pública en Guatemala.....	63
4.2.3. Normas reglamentarias.....	64
4.2.3.1. Marco legal del Organismo Ejecutivo- Acuerdo Gubernativo 645-2005.....	65
4.3. Indicadores de acceso a la información pública en Guatemala.....	75
4.3.1. Indicadores del marco legal.....	75
4.3.2. Indicadores de desempeño institucional en el manejo de solicitudes de información pública en Guatemala..	79
4.3.3. Indicadores cualitativos: capacidad instalada de las instituciones en materia de acceso a la información..	86
4.3.4. Comparación de los indicadores. Leyes y prácticas de acceso a la información. ....	88
4.3.5. Índice de acceso a la información pública en Guatemala.....	89

## **CAPÍTULO V**

5. Necesidad de crear una institución autónoma que garantice el derecho de acceso a la información pública.....	93
5.1. Estudio comparativo.....	96
5.2. El caso de Guatemala.....	115

## **CAPÍTULO VI**

6. Opiniones de expertos sobre la necesidad de crear una institución autónoma que promueva y cumpla con la vigencia del derecho de acceso a la información pública.....	119
---	-----

7.	Conclusiones.....	135
8.	Recomendaciones.....	137
9.	Bibliografía.....	139

# INTRODUCCIÓN

El acceso a la información es un derecho inalienable de toda persona, sin embargo históricamente ha sido coartado por los Estados que responden a intereses de las élites en cada uno de los países, pues es más fácil controlar a un pueblo ignorante que uno educado e informado. El ejercicio del derecho a ser informado es un elemento que le da vida a la democracia, porque el ciudadano en tanto sabedor de lo que sucede en las esferas del gobierno, es capaz de desempeñar un papel significativo en la gestión de los asuntos públicos.

La batalla del siglo XX fue que las sociedades fueran más democráticas y el presente siglo dicha batalla continúa, sin embargo esos esfuerzos no están desprovistos de sacrificios, pues en el camino ha quedado mucha gente eliminada, porque la democracia implica de alguna manera tomar y ceder poder, lo cual para quienes tienen que hacer esto último, resulta doloroso y lo defienden de una manera singular.

No obstante los costos que implican ampliar los espacios democráticos hay que reconocer que ha habido logros, pero el trecho por recorrer es aún largo, aunque cada pueblo debe caminar diferente distancia.

Los cambios económicos a nivel mundial impulsados por las potencias hegemónicas experimentados con más fuerza a partir de la década de los noventa y que se han caracterizado por la expansión de los mercados y el libre flujo de mercaderías, principalmente, ha conllevado ponerle atención a la educación, pues estos procesos tienen como prerrequisito mano de obra más calificada, si los países quieren tener una competencia significativa a nivel internacional, de ahí que aunque los procesos sean dirigidos, no dejan de despertar a la población y convertirlos en entes más protagónicos.

Estos cambios han impulsado a que las sociedades ya no sean simples espectadoras y se pronuncien en contra de los vicios del sistema, como los son la corrupción, la inequidad que caracteriza a la justicia, la económica en cuanto a la distribución de la renta y otras manifestaciones, a través del acceso a la información.

El presente trabajo de tesis es parte de ese esfuerzo de poner a la ciudadanía guatemalteca en sintonía con los cambios suscitados a nivel mundial, a efecto de que esté cada vez más informada y con ello, hacerse del poder que da la información, y con este activo en sus manos, procurar abrir espacios de participación ciudadana para mejorar sus niveles de vida, expresada en libertad y bienestar.

El avance que se tiene en Guatemala en materia legal sobre acceso a información es la existencia de dos normas constitucionales que persiguen garantizar este derecho, mismo que está expresado en los Artículos 28 y 30 de dicha norma legal. No existe aún una Ley de Acceso a la Información de aplicación nacional aunque han existido nueve iniciativas que en la actualidad se encuentran archivadas en el Congreso de la República. En el 2005 se crearon las “Normas Generales de Acceso a la Información en el Organismo Ejecutivo y sus dependencias” contenidas en el Acuerdo Gubernativo 645-2005. Aunque es un avance significativo, no contiene, según los principios y buenas prácticas alrededor del mundo, los requisitos mínimos para ser efectiva, incluyendo la inexistencia de una autoridad autónoma que garantice el derecho en cuestión.

*La hipótesis* del trabajo partió del hecho que en el Guatemala, es necesaria una institución autónoma, que además de monitorear el acceso a la información pública en el Organismo Ejecutivo y sus dependencias, también sea una especie de auxilio para aquellas personas que, teniendo el derecho de ser informadas, se enfrentaran con un bloqueo burocrático, premeditado o no, que les vedara ese derecho.

Para el efecto *los objetivos* de la investigación se plantearon de la siguientes manera: 1) Conocer en profundidad la teoría del derecho de acceso a la información y la situación del mismo alrededor del mundo; 2) Verificar la relación entre el ejercicio del acceso a la información pública y la existencia de una institución autónoma cuyo fin es garantizarlo; 3) Determinar los requisitos legales para la creación de una institución autónoma creada para garantizar el acceso a la información pública en el Organismo Ejecutivo y sus dependencias; 4) Exponer las diferentes opiniones sobre la conveniencia de crear una institución autónoma que garantice el acceso a la información recabadas de personas conocedoras del tema.

Se partió *del supuesto* que el acceso a la información es un derecho humano esencial para la existencia de un Estado democrático que depende de la capacidad de los ciudadanos para participar en el ámbito público. Reduce los niveles de corrupción generando una relación transparente entre gobernados y gobernantes.

*La teoría* de la democracia representativa es la que impera en todo el discurso del presente trabajo. Los fundamentos se tomaron de los teóricos del siglo XVIII hasta nuestros días. Rousseau, Kant, Habermas y Bobbio, entre otros, nos aclaran la idea que un gobierno del público debe ser público y a la vez existir siempre comunicación.

*La metodología* para obtener el resultado de la investigación se basó en trabajo de campo, que incluyó la búsqueda de fuentes hemerográficas y bibliográficas, así como la realización de entrevistas a diferentes personas conocedoras del tema; trabajo de escritorio, que incluye lectura y levantamiento de información de fuentes hemerográficas y bibliográficas.

Las investigaciones documentales y los testimonios de personas conocedoras del tema, permitieron concluir que para hacer efectivo el derecho a

ser informado, no es necesario crear una institución de esta naturaleza, pues, si el ciudadano no ejerce ese derecho, una institución tal es poco operante. De ahí que la hipótesis no es aceptada.

En el recorrido del documento el lector observará la aseveración que se hizo antes, la cual queda demostrada con mayor contundencia en el capítulo sexto, donde comparecen personas de la calidad de Noam Chomsky, lingüista y analista político, además de académico de altos quilates, estadounidense, profesor de lingüística del Instituto de Tecnología de Massachusetts. Autor de varios libros entre los que destacan: *Actos de agresión*, *El miedo a la democracia*, *El mundo después de Irak*, *La segunda guerra fría*, *Los guardianes de la libertad*, *Ilusiones necesarias*, *perspectivas sobre el poder*, *Noam Chomsky habla de América Latina*, *El beneficio es lo que cuenta*, *Mantener la chusma a raya*, entre otros; *Toby Mendel*, director del Programa de Derecho en la Organización Artículo 19 con base en Londres. Ha trabajado intensamente en temas de acceso a la información y libertad de expresión, *Roberto de Michele*, abogado argentino, actualmente asesor principal de políticas de la oficina de integridad del Banco Internacional del desarrollo, *György Halmos*, experto en la protección de datos personales, departamento de relaciones internas de la Oficina del Comisionado Parlamentario Húngaro para la protección de datos personales y libertad de información, *Sergio Mijangos*, abogado y notario, asesor de la Comisión Presidencial para la Transparencia y Anti-corrupción en Guatemala, *Silvio Gramajo*, periodista guatemalteco, autor del libro “El derecho de acceso a la información: análisis del proceso de discusión y gestión en Guatemala” publicado por la Asociación Doses en el año 2003, y *Alejandro Urizar*, sociólogo, Coordinador del Programa de Transparencia de Acción Ciudadana, capítulo guatemalteco de Transparencia Internacional, entre otros.

Este trabajo de tesis está estructurado de la siguiente manera:

Capítulo I: Derecho de acceso a la información pública, aspectos generales. Este capítulo se refiere a toda la parte doctrinaria del tema, se pretende dejar claro todos los conceptos que concurren para explicar y comprender lo que al acceso a la información se refiere.

Capítulo II: Principios del derecho de acceso a la información pública. Uno de los elementos que se ha convertido en parte importante en el desarrollo del acceso a la información son los principios creados a través de las buenas prácticas ejercidas en varios países. Cada uno se ha tomado como base para la creación de legislaciones alrededor del mundo, siendo uno de ellos la creación de una autoridad autónoma que vele por el ejercicio del acceso a la información. En este capítulo se describirán cada uno de ellos.

Capítulo III: Marco legal del derecho de acceso a la información pública, su importancia y evolución. La primera ley de acceso a la información existió en Suecia en el año 1776, desde ese momento hasta nuestros días se han creado 68 leyes más. Las características de la legislación existente y la experiencia en su aplicación son de gran importancia para la creación de una legislación en Guatemala. En este capítulo se describen los elementos esenciales de las leyes de acceso a la información que deberían tomarse en cuenta en el momento de crear una iniciativa de ley de la materia.

Capítulo IV: Derecho de acceso a la información pública en Guatemala. En la Constitución Política de la República es reconocida la publicidad de los actos administrativos en el Artículo 30. En base a esta norma se han creado en Guatemala otras legislaciones que la mencionan. En el año 2005 el Organismo Ejecutivo emitió el Acuerdo Gubernativo 645-2005 que contiene las normas generales de acceso a la información en el Organismo Ejecutivo y sus dependencias. En este Capítulo se recompila toda la legislación Guatemalteca relacionada con el derecho de acceder a la información y se analiza detenidamente el Acuerdo mencionado. Además se exponen los primeros

indicadores de acceso a la información realizados en Guatemala por Acción Ciudadana, los cuales muestran la situación de cada uno de los Organismos del Estado en cuanto al tema tratado en esta tesis.

Capítulo V: Necesidad de crear una institución autónoma que garantice el derecho de acceso a la información pública. Uno de los principios del acceso a la información propone crear una entidad autónoma que garantice ese derecho, más de 15 países han implementado el principio en su legislación. En este capítulo se expone la legislación de 18 países que incluyen a una entidad autónoma y sus características esenciales como: sus funciones principales y la elección de las autoridades encargadas de hacerla funcionar.

Capítulo VI: Opiniones de expertos sobre la necesidad de crear una institución autónoma que promueva y cumpla con la vigencia del derecho de acceso a la información pública en el Organismo Ejecutivo y sus dependencias. Por último, tomando en cuenta que para la creación de cualquier institución pública se requieren de ciertas condiciones políticas, sociales y económicas, se pregunta a 10 conocedores su opinión sobre el tema y la posibilidad de existir en la Guatemala actual. Por último aparecen las conclusiones y recomendaciones.

# CAPÍTULO I

## 1. Derecho de acceso a la información pública. *Aspectos generales.*

Un pueblo que tiene libertad para decirlo todo, puede llegar a conseguirlo todo.

**Napoleón I**

Alvin Toffler define información como los “datos que han sido ordenados por categorías y planes de clasificación u otras pautas”<sup>1</sup>. La diferencia entre información y dato, es que este último se refiere, según el autor, a “hechos” más o menos inconexos. “La información por el contrario es el dato afinado y depurado para darle forma de afirmación más general convirtiéndose en conocimiento.”<sup>2</sup> Este proceso completo de dato-información-conocimiento se convierte en un sistema donde el producto permite adoptar decisiones razonables que persiguen la solución de un problema.

En una sociedad las personas se enfrentan a múltiples problemas: seguridad, pobreza, falta de educación, enfermedad, entre otras. En Guatemala el 51%<sup>3</sup> de la población sufre de pobreza, el 23.97%<sup>4</sup> es analfabeta y de 40 a 45<sup>5</sup> niños mueren de cada mil nacidos vivos. En un Estado donde el fin supremo es el bien común los datos anteriores son alarmantes.

La democracia es actualmente el sistema político que busca la solución de los problemas señalados. Un sistema que inició con la negación del poder absoluto, afirmando el derecho del ciudadano a decidir lo que debe hacerse con sus impuestos y su derecho a participar responsablemente en las decisiones sobre el destino de la sociedad. Sin embargo, el establecimiento de dicho sistema no ha estado desprovisto de dificultades, primero porque ha chocado con intereses hondamente enraizados, segundo porque a este término se le ha dado varias interpretaciones dependiendo de

---

<sup>1</sup> Toffler, Alvin, **El cambio del poder**, pág. 42

<sup>2</sup> ibid

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Estadística, **Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2006**, <http://www.ine.gob.gt/descargas/ENCOVI2006/Conferencia%20de%20prensa.pdf>

<sup>4</sup> Diario de Centro América, **Analfabetismo se reduce en un 4.52%**, jueves 27 de septiembre de 2007, pág. 4

<sup>5</sup> The World Bank, **Poverty in Guatemala. A World Bank country study**, pág. 115

los intereses a que se alude y tercero porque las sociedades aún no han entendido qué es la verdadera democracia. Noam Chomsky<sup>6</sup> advierte de dos concepciones diferentes de la democracia, que son contrapuestos a mí entender. La primera concepción dice Chomsky, es aquella “en la que el público dispone de los medios necesarios para participar en forma significativa en el gobierno de sus propios asuntos y en la que los medios de información son abiertos y libres” la otra concepción en la cual el autor hace la salvedad de que es la que impera actualmente, dice “que debe impedirse que el público gobierne sus propios asuntos y que los medios de información deben someterse a un control estricto y rígido”. Si se revisa la literatura, el individuo se da cuenta que el concepto de democracia ha tenido una historia larga en la literatura del pensamiento político, y una tenaz variación en significado, aunque en la práctica como dice Chomsky no ha variado mayor cosa. Sin embargo, para facilitar su estudio y eliminar las posibles confusiones que el tiempo pueda sugerir, se utilizan los siguientes términos: “democracia directa” y “democracia representativa”, aunque ellos no agotan las interpretaciones.

La democracia directa floreció en la ciudad-estado ateniense, poco antes del siglo V a.c.; la segunda (democracia representativa) es la que se conoce hoy en día. Ambas tienen en común la noción del poder político en manos de la mayoría más que en la minoría o en uno solo. La diferencia entre ambas radica en la forma en que se toman las decisiones.

La democracia directa, según lo relata la historia, requería la presencia de todos los ciudadanos en un lugar específico donde se exponía los asuntos administrativos y políticos y cada uno votaba sobre la decisión que se debía tomar. Esto era posible ya que la cantidad de ciudadanos era reducida. Sin embargo, la expansión de la especie humana, a través del tiempo imposibilitó la reunión de los ciudadanos en un mismo lugar y la toma de decisiones conjunta, creando así la figura del representante a quien se le delega el poder.

---

<sup>6</sup> Chomsky, Noam, **Actos de Agresión**, pág. 9

La democracia representativa fue necesaria entonces en el momento que la población se multiplicó a cantidades exorbitantes, miles de ciudadanos se convirtieron en millones de ciudadanos ¿Qué hacer ante esta situación? El voto popular para elegir a aquellos que actúen en nombre del pueblo se estableció como un nuevo instrumento democrático, aunque en la práctica los esquemas están diseñados para que el individuo solo tenga la ilusión, porque el modelo partidario, que es el vigente para postular a algún candidato, está desprovisto de democracia interna. Sin embargo hoy en día es el esquema que prevalece y que le permite la participación al ciudadano en la elección de personas que están dispuestas a administrar el Estado. Los representantes tienen la obligación de actuar acorde a las necesidades de toda la población, sus decisiones deben ser fundamentadas en las necesidades de la persona y la familia, siendo su fin supremo la realización del bien común. Tal es el mandato categórico consignado en el Artículo uno de la Constitución de la República de Guatemala.

Aunque el ideal de la democracia representativa es claro, los asignados para tomar las decisiones en representación del pueblo se encuentran con varios problemas: ¿Cómo saber con exactitud las necesidades e inquietudes de la población? ¿Cómo demostrarle al pueblo que sus decisiones están fundamentadas en la equidad e imparcialidad? y ¿Cómo puede el ciudadano, participar en forma efectiva en la toma de decisiones? La respuesta es más sencilla de lo que se puede imaginar: **El acceso a la información pública.**

Kant, filósofo alemán del siglo XVIII, cuando se refería a la información de los gobernantes decía: “la manera más segura de saber si es justa o injusta una intención política, una ley o una decisión de un gobernante son sacándolas del secreto y poniéndolas a la vista de la opinión pública, siendo no sólo un deber legal sino moral. Sólo de esta manera se podría generar una discusión genuinamente pública”<sup>7</sup>. Norberto Bobbio por su lado e interpretando a Kant en cuanto al mismo tema, afirma que “la publicidad de los actos administrativos no sólo es importante para permitir al ciudadano

---

<sup>7</sup> Kant, Emmanuel, **La paz perpetua**, pág. 61-62

conocer las acciones de los gobernantes y en consecuencia controlarlas, sino porque la publicidad en si misma es en sí misma una forma de control”<sup>8</sup>.

Jürgen Habermas, filósofo alemán contemporáneo, fundamentándose también en Kant, establece la “teoría del discurso”. Recuerda constantemente que no hay democracia si no se escucha y reconoce a otro.<sup>9</sup> La comunicación es el enfrentamiento de interlocutores y, al mismo tiempo, la transmisión de mensajes; es el influjo de informaciones.

El objetivo de acceder a la información pública es generar entre los gobernantes y gobernados un diálogo, en donde, según Habermas, haya validez, razón, debate democrático y opinión pública que influya en la política, tendiendo a controlarla, señalarle prioridades, a criticarla o a aplaudir sus actos.

La democracia se debe concebir como el sistema que logrará alcanzar aquellos anhelos que los siglos pasados han acumulado: libertad, igualdad, bien común, justicia, legalidad, seguridad y paz. Cómo alcanzar estos ideales dependerá de la participación de todos, tanto de los representantes, que deben rendir cuentas de sus actuaciones y promover la participación de todos para el mejor desempeño de sus labores, como de los representados, que deben expresar sus necesidades utilizando datos objetivos y concretos. No hay duda, el acceso a la información pública es el oxígeno de la democracia, como lo establece la organización ARTÍCULO XIX<sup>10</sup>.

A pesar de todo lo afirmado y su reiteración por todos los actores del sistema político administrativo actual, la democracia se encuentra amenazada por un enemigo resistente pero no imposible de destruir: **la corrupción**. Desde esta perspectiva el acceso a la información pública se convierte en un instrumento que combate la corrupción y promueve la transparencia.

---

<sup>8</sup> Bobbio, Norberto, **El futuro de la democracia**, pág. 23

<sup>9</sup> Touraine, Alain, **Crítica de la modernidad**, págs. 330-336

<sup>10</sup> Artículo XIX, **El derecho a saber. Principios para legislar el derecho a la información**, pág. 1

Aunque no se ahondará en el tema de corrupción en sí, se considera necesario definirla como el abuso del poder delegado para satisfacer intereses privados. En contra de todo principio democrático, la corrupción invade las sociedades, invalida los discursos democráticos y desmotiva la participación ciudadana. Como una epidemia se expande en todas las dimensiones del poder público, se esconde en los rincones de la sociedad y amenaza con pobreza, inseguridad y desconfianza a toda la población.

Dos casos paradigmáticos en Guatemala que marcan un éxito en materia de combate a la corrupción son: La condena al ex Contralor General de Cuentas, Oscar Dubón Palma, a 17 años de prisión por los delitos de peculado y lavado de dinero; y, la condena del ex titular de la Contraloría General de Cuentas y la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT-, Marco Tulio Abadio, a 30 años de prisión y el pago de Q 30 mil por el delito de lavado de dinero, concusión y fraude. Además de este último fueron condenados también sus hijos, Junior Abadio Carrillo y Byron René, el primero a 15 años y 6 meses de prisión y el pago de Q24,158 millones y el segundo a 6 años de prisión y al pago de Q. 160.0 miles, ambos por el delito de caso especial de estafa y lavado de dinero. Por a parte se condenó a Maria Angélica Díaz, supuestamente beneficiada con los contratos en la SAT, a 6 años de prisión y al pago de Q. 1,455 millones<sup>11</sup>.

Los ejemplos citados anteriormente pretender únicamente ejemplificar cómo funcionarios públicos puede llevar a cabo estas atrocidades con el pueblo utilizando la secretividad de la información. De ahí pues que la única esperanza de poner un dique a estas sustracciones ilegales de recursos es la libertad de las personas en conocer la información generada dentro de las instituciones públicas. Al facilitar la liberación de información al espacio público a través de fuentes diversas, se crea un mecanismo fundamental de transparencia y rendición de cuentas. De esta manera el encubrimiento de la corrupción se dificulta y las personas involucradas en actos anómalos pueden ser

---

<sup>11</sup> El Periódico, 21 de abril de 2007, pág. 2

cuestionadas, y cuando corresponda, perseguidas y procesadas administrativa o penalmente.

La relación entre democracia y acceso a la información pública es clara: “...*el gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo*”<sup>12</sup>, solo puede ser efectivo si toda acción es consultada, si toda reacción es observada, y si toda decisión es fundamentada con información objetiva, veraz y pública.

### 1.1. Características del derecho de acceso a la información pública.

El acceso a la información es el derecho que tienen las personas de buscar, recibir, acceder y difundir información pública, con el objeto de participar en la toma de decisiones y así mejorar su calidad de vida. Este derecho abarca dos dimensiones esenciales:

- ☞ La obligación de los gobernantes de informar a los gobernados de los actos que se llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad; y
- ☞ El derecho que tiene los ciudadanos de acceder a toda la información resultado de las acciones de los gobernantes.

Existen varios argumentos que permiten justificar la existencia de un derecho de acceso a la información pública, siendo los más frecuentes los siguientes<sup>13</sup>:

- ☞ Es un derecho individual de toda persona, además de una precondition del gobierno democrático que presume la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones respecto de su propio destino colectivo.
- ☞ Es un derecho con reconocimiento constitucional (explícito o implícito) en tanto el constituyente haya establecido el principio de publicidad de los actos de gobierno y el derecho de peticionar ante las autoridades

---

<sup>12</sup> Manero, Antonio, **Diccionario antológico del pensamiento humano: Abraham Lincoln** , pág. 235

<sup>13</sup> INTER-AMERICAN DIALOGUE. **Access to information in the Americas**, pág. 161

- ☞ Es un derecho que se relaciona con la idea que la información es “propiedad” de la ciudadanía, en tanto que es obtenida, producida o almacenada con dinero público que proviene del pago de impuestos.

Ernesto Villanueva, académico de la Universidad Nacional Autónoma de México –UNAM–, enumera los beneficios que el conocimiento de la información gubernamental puede traer a una sociedad<sup>14</sup>:

- ☞ Fomentar el principio de seguridad jurídica y de legitimidad democrática de un Estado de derecho, porque todos saben de antemano cuáles son las reglas del juego, qué es lo que se encuentra prohibido o permitido para ajustar su conducta a pautas razonables de previsibilidad;
- ☞ Ejerce un escrutinio activo de los gobernados sobre las actividades de los servidores públicos y las empresas privadas que operan bajo concesión pública; es decir, que cumplen una función de Estado;
- ☞ Promueve que tanto los ciudadanos como las autoridades se encuentren en mejores condiciones para la toma de decisiones;
- ☞ Reduce el rumor y alienta las noticias confirmadas;
- ☞ Garantiza un acceso equitativo con igualdad de oportunidades para participar en las distintas actividades de la vida nacional; y,
- ☞ Democratiza la administración pública que pasa de una organización jerárquica a una organización con dosis importantes de interactividad.

## 1.2. Fin del derecho del acceso a la información pública

Según Aristóteles<sup>15</sup>, “todos nuestros actos [...] tienen, al parecer, siempre por mira algún bien que deseamos conseguir [...]”. El ciudadano que busca acceder a la información en poder del Estado tiene, en general, un objetivo específico: mejorar su calidad de vida.

---

<sup>14</sup> Villanueva, Ernesto, **Derecho comparado de la información**, pág. 24

<sup>15</sup> Aristóteles, **Moral, a nicomaco**, pág. 7

Se entiende como calidad de vida “la percepción que tiene el individuo de su situación en la vida, dentro del contexto cultural y de valores en los cuales vive, y en relación con sus objetivos, expectativas e intereses”<sup>16</sup> y para que un individuo pueda mejorarla es necesario que tome decisiones.

El acceso a la información pública es un instrumento que facilita la toma de decisiones, de ahí que Mario Fuentes Destarac<sup>17</sup> indica que “una persona informada está en mejores condiciones de no equivocarse al decidir”. A continuación se presentan algunos ejemplos:

☞ *Ejemplo uno.* En la ciudad de Guatemala, los padres de familia preocupados por la calidad de la educación de sus hijos en el nivel primario o secundario podrían recurrir a solicitar datos sobre eficiencia de las escuelas objetivo; datos sobre el ingreso al siguiente nivel educativo de los alumnos del último año de las escuelas objetivo; datos sobre la actualización y nivel profesional de los profesores de las escuelas objetivo. No hay duda de que con estos datos convertidos en información, los padres de familia disponen de un poder para decidir de la mejor manera posible, en beneficio inmediato y directo de su propia familia.

☞ *Ejemplo dos:* Una comunidad de la zona seis de Mixco se vio afectada por el derrumbe de un puente al año de haber finalizado su construcción. El derecho de acceder a la información les permite solicitar al Alcalde las especificaciones del contrato, qué empresa contrataron y por qué. Esta información puede ser de gran ayuda para: determinar los posibles errores en la construcción, contratar una nueva empresa que garantice la estabilidad de un nuevo puente, solicitar la resarcición de daños o quizás, señalar actos de corrupción realizados por las autoridades encargadas de la contratación.

---

<sup>16</sup> Organización Mundial de la Salud, 138ª sesión del comité ejecutivo, pág. 5

<sup>17</sup> Fuentes Destarac, Mario, **El Periódico, Opinión, 6 de noviembre de 2006.**  
<http://www.elperiodico.com.gt/es/20061106/opinion/33675/>

☞ *Ejemplo tres:* Un campesino de escasos recursos que siembra cultivos que dependen de una temporada específica, con un buen sistema de información y ejerciendo su derecho de acceso a la misma, puede acudir a la población más cercana y solicitar, por cualquier medio, al Instituto Nacional de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología la predicción del tiempo en los próximos días y semanas, circunstancia a través de la cual podría hacer de la información un poder para tomar una decisión informada en beneficio de su economía personal y de la de su familia.

A partir de estos ejemplos, puede observarse que el derecho de acceso a la información pública se convierte en requisito *sine qua non* para el ejercicio de otros derechos tutelados en la Constitución Política de la República y lo más importante, es una herramienta valiosa para la toma de decisiones para mejorar el nivel de vida.

### 1.3. Naturaleza del derecho de acceso a la información pública.

El acceso a la información pública es un derecho humano reconocido internacionalmente. Las Naciones Unidas en 1946, en una de sus primeras asambleas generales afirmó que: “la libertad de información es un derecho fundamental y...la piedra angular de todas las libertades a las que están consagradas las Naciones Unidas –ONU-”.<sup>18</sup> En otras palabras, es un derecho instrumental que puede ser utilizado para garantizar el cumplimiento de otros derechos esenciales del ser humano.

En 1948, el Artículo 19 de la Declaración de los Derechos Humanos<sup>19</sup> sienta las bases implícitas del derecho de acceder a la información pública:

*“Artículo 19: Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas sin limitación a fronteras, por cualquier medio de expresión”*

---

<sup>18</sup> Commonwealth Human Right Initiative, **Open Sesame: Looking for the right of information in the commonwealth**, pág. 4

<sup>19</sup> Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948

La Declaración Universal fue proclamada como norma común de realización para todas las personas y todas las naciones, pero no fue redactada en forma de tratado que impusiera obligaciones contractuales a los Estados. No obstante ha ganado una considerable autoridad, convirtiéndose en guía general para el contenido de derechos y libertades fundamentales.

En 1949 se inicio la preparación de pactos que definieran los derechos y libertades, creando un sistema que permitiera la denuncia de violaciones a dichos pactos. En 1966 se adoptó el Pacto de Derechos Civiles y Políticos<sup>20</sup> (**PIDCP**) donde, también en el Artículo 19, se garantiza la libertad de opinión y expresión:

*“Artículo 19: 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección [...]”*

En 1993, la Comisión de Derechos Humanos de ONU, creó la agencia del Relator Especial para la Libertad de Opinión y Expresión. Una de sus funciones es la de definir el contenido preciso de dicho derecho. Desde 1997 cada uno de sus informes aborda el tema. En el reporte anual de 1998, se estableció claramente que la libertad de información comprende el derecho de acceder a información en manos del Estado: “El derecho a buscar, recibir y difundir información impone la obligación a los Estados de asegurar el acceso a información, particularmente la información en manos del gobierno, almacenada de cualquier manera o bajo cualquier sistema de recuperación...”<sup>21</sup>

En 1948, veintiún países del hemisferio occidente, decidieron adoptar la Carta de la Organización de Estados Americanos (**OEA**), en la que afirmaban su compromiso

---

<sup>20</sup> Adoptado y proclamado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966

<sup>21</sup> Mendel, Toby, **Libertad de información: derecho humano protegido internacionalmente**, pág. 47

con las metas comunes y su respeto por la soberanía de cada uno. En 1969 se suscribió la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>22</sup>, tratado multilateral de observancia obligatoria por todos los países miembros de la OEA. El Artículo 13 de dicho pacto garantiza la libertad de expresión en términos similares que los instrumentos de la ONU.

Al igual que la ONU, la OEA nombró a un Relator Especial dedicado al estudio específico del Artículo 13 de la Convención mencionada. En su reporte anual del año 1999 expresa que: “El derecho de acceso a la información pública del Estado es uno de los fundamentos de la democracia representativa... El titular de la información es el individuo que delegó en los representantes el manejo de los asuntos públicos. Asimismo, la información que el Estado utiliza y produce se logra con fondos que provienen de los impuestos que pagan los ciudadanos. Contar con procedimientos que garanticen el acceso a la información en poder del Estado contribuye al control de la gestión estatal y es uno de los mecanismos más eficaces para combatir la corrupción.”<sup>23</sup>

#### 1.4. Sujetos del derecho de acceso a la información pública.

Por sujeto puede entenderse “la persona legitimada por el orden jurídico vigente para ejercer un derecho o cumplir un deber”<sup>24</sup>. En el derecho de acceso a la información pública existen dos sujetos:

- ☞ El sujeto activo: titular del derecho de acceso.
- ☞ El sujeto pasivo: el obligado a proporcionar la información solicitada.

Siendo un derecho inherente a todo ser humano, el sujeto activo debe ser toda persona, sin importar si es ciudadano o no, si es una persona jurídica o natural. En Guatemala, la Constitución permite que todos los habitantes de la República de

---

<sup>22</sup> Adoptada en San Jose, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en vigor desde el 18 de julio de 1978.

<sup>23</sup> Canton, Santiago, **Reporte sobre la libertad de expresión**, <http://www.summit-americas.org/Human%20Rights/Freedom-Expression-1999.htm>

<sup>24</sup> Villanueva, Ernesto, **Derecho del acceso a la información pública en Latinoamérica**, pág. 25

Guatemala, sin exigir calidad de ciudadano, puedan dirigir, individual o colectivamente, peticiones a la autoridad. En el Organismo Ejecutivo y sus dependencias, el Artículo 10 del Acuerdo Gubernativo 645-2005 que regula las Normas Generales del Acceso a la Información, establece que “toda persona tiene el derecho a solicitar, acceder y recibir información pública [...]”

Aunque se garantice el derecho de acceso a la información pública a todo individuo, servirá de muy poco si la ciudadanía, o cualquier persona con interés, no es capaz de elevar su nivel de discusión y su capacidad para construir buenas razones y argumentos. Un gobierno transparente sería inútil, como lo afirma José Rodríguez Zepeda, “si no existe una masa crítica de ciudadanos capaz de opinar, criticar, evaluar y juzgar sobre las cuestiones públicas y el bien común”<sup>25</sup>

La limitación del sujeto pasivo ha tenido modificaciones sustanciales. En un primero momento, algunas leyes limitaban el sujeto pasivo al Organismo Ejecutivo, siendo su función esencialmente administrativa. Hoy en día las cosas han cambiado, y se incluye como sujeto pasivo a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Aunque estos últimos no tienen a su cargo la administración del gobierno, reciben dinero público que deben administrar para cumplir con sus funciones.

Organizaciones Internacionales han promovido la inclusión como sujeto pasivo a las empresas privadas que ejercen gasto público. En la ley de acceso a la información modelo, propuesta por ARTÍCULO XIX<sup>26</sup>, una institución pública es aquella que:

- ☞ Se encuentra establecida por la Constitución;
- ☞ Se encuentra establecida por una ley;
- ☞ Forma parte de cualquier nivel o rama del Gobierno;

---

<sup>25</sup> Rodríguez Zepeda, José, **Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política**, pág. 41

<sup>26</sup> Organización internacional que defiende y promueve la libertad de expresión y la libertad de información en todo el mundo. Toman su nombre del Artículo 19 de la Declaración universal de Derechos Humanos e impulsan la idea que la libertad de expresión e información no es un lujo sino un derecho humano fundamental.

- ☞ Es propiedad, es controlada o substancialmente financiada con fondos que provienen del Gobierno o el Estado; o
- ☞ Desarrolla una función pública.

Es importante recordar que la información pública es tal porque es producida y organizada gracias a los impuestos que el ciudadano paga, por lo tanto, es de su propiedad y tiene el derecho de conocerla sin expresar motivo o interés. La obligación de brindarla recae en los funcionarios públicos que deben custodiarla y archivarla para su fácil adquisición.

#### 1.5 Límites del derecho de acceso a la información pública.

El derecho de acceder a información no es absoluto. Uno de sus principios determina la posibilidad que tiene el gobierno de evitar el acceso cuando pueda causar daño demostrable a intereses legítimos. En otras palabras, existe información que el Estado puede mantener en secreto. Los dos tipos más comunes de excepciones para acceder a la información pública son:

- ☞ La divulgación de datos personales.
- ☞ La divulgación de información que puede causar daño a un interés público jurídicamente protegido, tal como la seguridad pública o la de seguridad nacional.

El derecho de protección de datos personales, actualmente conocido como el derecho de “Habeas Data” que significa: conserva o guarda tus datos, es el derecho que asiste a toda persona a solicitar la exhibición de los registros en los cuales están incluidos sus datos personales.

El Habeas data se fundamenta en el derecho de privacidad. Este puede definirse como la facultad que tiene cada persona de disponer de un espacio privativo de libertad individual, el cual no puede ser invadido por terceros.

Aunque hay que anotar que una de las excepciones, la relativa a la seguridad público o seguridad nacional, se ha tomado como pretexto para esconder otro tipo de información que no encaja dentro de este ámbito.

Diferencias entre el Habeas Data y el derecho de acceso a la información pública<sup>27</sup>:

- ☞ Mientras en el derecho de acceso a la información pública, el sujeto con legitimación activa puede ser cualquier persona, en el derecho de habeas data debe ser la persona sobre la que exista información en el registro de datos consultado.
- ☞ Mientras en el derecho de acceso a la información pública se puede consultar todo tipo de informaciones generadas por actividades públicas, en el derecho de habeas data sólo se puede consultar la información concerniente a la persona que consulta.
- ☞ La información pública le pertenece a la sociedad. Por el contrario, los datos y registros que comprenden el derecho de habeas data son uno de los límites al derecho de acceso a la información pública, considerándose dentro del rubro de información confidencial.
- ☞ Mientras en el derecho de acceso a la información pública se faculta a la mera consulta y reproducción de la información, en el derecho de habeas data se otorga la prerrogativa a la persona interesada para solicitar la actualización, corrección o supresión, en su caso, de la información consultada.

La limitación de acceder a la información pública para proteger la seguridad nacional ha sido el sector más polémico relacionado con la divulgación de información.

---

<sup>27</sup> Villanueva, Ernesto, **Op Cit**, Pág. 10

En 1995 varios expertos internacionales sobre la materia, reunidos gracias a la organización ARTÍCULO XIX y el Centro de Estudios Jurídicos aplicados de la Universidad del Witwatersrand, definieron una serie de preceptos que en su conjunto son conocidos como: principios de Johannesburgo sobre seguridad nacional, libertad de expresión y acceso a la información.

Uno de los principios del acceso a la información, que se detallan en el segundo capítulo de este trabajo, limita la restricción de información que puede ser justificada por considerarse de seguridad nacional. Según este principio, la restricción no es legítima a menos que su propósito y resultado demostrable sea la existencia de una nación o su integridad territorial frente al uso o amenaza de fuerza.

Adicionalmente a la protección de datos personales y la integridad física del territorio nacional, varias legislaciones sobre acceso a la información incluyen la reserva de información relacionada con:

- ☞ **Investigación criminal:** La investigación, prevención y detección de delitos sería a menudo imposible si la policía se viera obligada a facilitar información sobre sus investigaciones en curso. Del mismo modo, sería mucho más difícil para la policía capturar a los delincuentes si toda la información sobre su labor fuera fácil de conseguir. Para ser eficaces, algunos métodos de detección y prevención de delitos deben ser secretos (por ejemplo, las técnicas de vigilancia).
- ☞ **Seguridad pública o personal:** Ésta es una excepción claramente prevista en el derecho internacional. El Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala que el "orden público" es causa permisible para limitar la libertad de expresión (la cual abarca la libertad de información). Es posible imaginar casos en los que la seguridad de una persona podría quedar en riesgo, por ejemplo, que alguien fuera incluido en un programa de protección de testigos. Ciertamente no sería deseable que se divulgara información sobre su paradero e identidad.

La seguridad pública es una noción más compleja. Podría referirse al peligro de provocar reacciones de pánico entre la población en caso de, por ejemplo, amenazas a la salud.

- ☞ **Información privilegiada por la ley:** En todos los sistemas jurídicos, determinada información es privilegiada, esto significa que no puede divulgarse, salvo a aquellos que tienen derecho a esa información de acuerdo con las reglas y la práctica del sistema. En especial, esta información abarca el secreto entre abogado y cliente.

Existen también límites durante los procedimientos judiciales sobre la divulgación de información que pueden influir en el resultado: en muchos sistemas, esto se conoce como la norma sub judice. Hay un límite hasta dónde puede cualquier persona divulgar información o hacer observaciones acerca de procedimientos judiciales, como juicios, hasta que éstos concluyan.

- ☞ **Intereses económicos públicos:** Existen determinados tipos de información pública de carácter económico que podrían causar daño si se divulgaran en el momento inoportuno. Éstos deben protegerse a fin de permitir al Gobierno gestionar la economía. Por ejemplo, especuladores podrían emplear información preliminar acerca de un cambio en las tasas de interés o los tipos de cambio para causar daños a la moneda. Para estos casos limitados, parecería razonable limitar o restringir el acceso público a esta información.

El tema de los límites del acceso a la información es de suma importancia. La presente tesis pretende establecer la necesidad de una autoridad, diferente a la quien genera la información e independiente de cualquier jerarquía del Organismo Ejecutivo, que determine los casos en que la información solicitada pueda mantenerse en secreto, con autorización para revocar cualquier decisión de funcionarios del Organismo Ejecutivo sobre la materia y justificando claramente las razones de reserva.

Resumiendo se puede decir, que el acceso a la información es un principio de libertad y que permite mejorar las condiciones de vida de los integrantes de la sociedad

que la práctica. La lucha constante del individuo por acceder a la información pública es un derecho inalienable, mientras que el bloqueo a la misma, es una aberración que esconde oscuras intenciones.



## CAPÍTULO II

### 2. Principios del derecho de acceso a la información pública

Los principios se consideran reglas de conducta o estándares por medio de los cuales se miden y juzgan acciones humanas o eventos políticos; independientemente de la concepción aplicada, se les atribuye cierta generalidad y la cualidad de ser la base o la fuente de otras cosas, siendo esta última atribución la más acorde de acuerdo al significado de la derivación latina de la palabra “principio” que es: comienzo o fundación.

Durante los últimos 15 años, gracias a la experiencia en la práctica del derecho de acceso a la información, se han redactado varios principios vinculados con el tema, por ejemplo: los principios de Johannesburgo sobre seguridad nacional, libertad de expresión y acceso a la información; principios y lineamientos del derecho a saber de la Comunidad de Naciones (Commonwealth); los principios para legislar el acceso a la información; la declaración interamericana de principios sobre la libertad de expresión; los Principios de Lima; la declaración de principios sobre libertad de expresión en África; y, los diez principios sobre el derecho a saber. Su motivación principal fue la de clarificar el concepto del derecho de acceso a la información pública, determinar claramente sus límites y proponer una manera más efectiva para ser legislado.

#### 2.1 Principios de Johannesburgo sobre seguridad nacional, libertad de expresión y acceso a la información.

Uno de los actores principales que promovió la creación de estos principios fue la organización ARTICULO XIX, que en 1995 hizo posible la redacción del los Principios de Johannesburgo sobre seguridad nacional, libertad de expresión y acceso a la información, ratificados por el Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de de Expresión; y en 1999 facilitó la elaboración de los principios para legislar

el acceso al información pública que todavía son considerados como los lineamientos básicos para la creación de leyes relacionadas con la materia.

Uno de los aportes más significativos de los Principios de Johannesburgo es la delimitación del concepto de seguridad nacional expuesto en el segundo principio titulado: “interés legítimo de seguridad nacional”. Los expertos creadores del mismo determinaron que: “Toda restricción que se intenta justificar por motivos de seguridad nacional no es legítima, a menos que su auténtico propósito y resultado demostrable sea para proteger la existencia de una nación o su integridad territorial frente al uso o amenaza de fuerza, o a su capacidad de respuesta al uso o amenaza de fuerza [...]”.<sup>28</sup> Para no permitir confusiones, el mismo principio define lo que no debe considerarse como interés legítimo de la seguridad nacional en los siguientes términos: [...] toda restricción que se intenta justificar por motivos de seguridad nacional no es legítima si su auténtico propósito o resultado demostrable es para proteger intereses que no son los de la seguridad nacional, como, por ejemplo, para proteger a un gobierno frente a un aprieto o a la revelación de malos manejos; ocultar información acerca del funcionamiento de sus instituciones públicas; establecer con firmeza una ideología particular [...] <sup>29</sup>

La aceptación de este principio se hizo notar en la sentencia de la Corte de Constitucionalidad guatemalteca, de fecha 8 de marzo del 2005, la cual respondía a la solicitud de una opinión consultiva sobre la interpretación del Artículo 30 de la Constitución Política de la República. En el año 2004 el entonces presidente del Congreso de la República, Rolando Morales quería saber si la norma del secreto militar se aplicaba a los actos administrativos relativos a compras y contrataciones realizadas por el Ejército y si están exentos de publicidad. La Corte de Constitucionalidad respondió negativamente y estableció lo siguiente: “[...] si un asunto se ubica en el contexto de la seguridad nacional, debe establecerse, básicamente, si el mismo se

---

<sup>28</sup> Artículo XIX, Principios de Johannesburgo sobre seguridad nacional, libertad de expresión y acceso a la información, pág. 8  
<sup>29</sup> idem

refiere a la capacidad de preservar la integridad física de la Nación y de su territorio; a proteger los elementos conformantes del Estado sobre cualquier agresión de grupos extranjeros o de nacionales beligerantes. Si cualquier suceso no encuadra en la concepción precedente, debe tomarse como un simple acto administrativo que, a tenor del Artículo 30 constitucional, está sujeto al principio de publicidad [...]”<sup>30</sup>

Otro principio de Johannesburgo es el 14 el cual dispone que: “el Estado está obligado a adoptar medidas apropiadas en el sentido de hacer efectivo el derecho de acceso a la información. Estas medidas exigen que las autoridades que nieguen un pedido de información, especifiquen, por escrito, las razones para hacerlo, por escrito, y prever un derecho de apreciación por una autoridad independiente que justifique la validez de la denegatoria, incluyendo alguna forma de revisión judicial. La autoridad apreciadora deberá tener el derecho a examinar la información retenida”<sup>31</sup>

## 2.2 Principios para legislar el derecho de acceso a la información pública.

Los Principios para legislar el acceso a la información pública han servido de base para la creación de leyes sobre la materia, fueron creados en 1999 por expertos en la materia contratados por la organización ARTICULO XIX. Actualmente se reconocen ampliamente como la norma para la mejor práctica en esta materia. A continuación se enumeran los principios:

### 2.2.1 Máxima divulgación:

El principio de máxima divulgación significa la existencia del supuesto que toda la información en poder de organismos públicos debe ser revelada y que cualquier restricción deberá aplicarse sólo en circunstancias muy limitadas. Más concretamente, este principio da por sentado que:

---

<sup>30</sup> Corte de Constitucionalidad. **Gaceta jurisprudencial número 75, opiniones consultivas.** Pág. 30

<sup>31</sup> Artículo XIX. **Op cit.** Pág. 11

- ☞ Los organismos públicos tienen una obligación de divulgar información y, a su vez, los miembros del público tienen el derecho equivalente de solicitar esa información.
- ☞ El derecho de acceso a la información pública es de naturaleza tal que puede ser reclamado por cualquier persona.
- ☞ El Estado no debe esperar que cualquier persona que solicite información demuestre ninguna necesidad o interés específicos en la información.
- ☞ Los organismos públicos deben divulgar la información si le les solicita específicamente que lo hagan, pero también deben publicar y difundir información que sea de interés considerable para el público.

Esto significa que, en todos los casos, la presunción es que la información debe ser revelada. En caso contrario la autoridad que la sostiene debe justificar su negativa.

Como consecuencia a este principio, la definición de lo que constituye información debe ser definida ampliamente, y las excepciones para no brindarla deben ser específicas. En todas las instancias, el principio del interés público debe prevalecer ha cualquier objeción para brindar la información.

### 2.2.2 Obligación de publicar:

Las instituciones públicas deben estar obligadas a hacer pública periódicamente información clave. Por ejemplo: funciones de la institución, objetivos, presupuesto, estructura interna; guías de cómo el público puede acceder a la información pública y tipos de información que la institución sostiene.

Publicar la información por anticipado es también importante para ayudar al público a presentar solicitudes. Si un organismo público o dependencia de Gobierno facilita información sobre lo que es y lo que hace, esto contribuirá a que los posibles solicitantes dirijan sus consultas al lugar pertinente. Esto representará también una ventaja para los funcionarios mismos, porque no tendrán que atender constantemente solicitudes dirigidas a dependencias equivocadas.

### 2.2.3. Promoción de gobiernos abiertos:

En la mayoría de países, los gobiernos han cultivado la cultura de la secretividad; las razones pueden ser varias, pero primordialmente se debe a la falta de educación, ya que, tanto los servidores públicos no comprenden su obligación de mantener informada a la población, y la población no entiende su derecho a ser informada. Ambos problemas pueden ser solucionados a través de la promoción de dicho derecho, trabajo realizado tanto por las instituciones públicas, como organizaciones sociales.

También será importante que en la ley figuren penalidades que castiguen a funcionarios que no cumplan con su obligación de comunicar información al público. Si sólo se multa a las dependencias, seguirán habiendo pocos incentivos para que los funcionarios cumplan la ley.

### 2.2.4. Alcance limitado de las excepciones:

La Declaración Universal de Derechos del Hombre señala que la libertad de información puede restringirse si la información puede perjudicar la seguridad nacional, el orden público o los derechos y la reputación de los demás. Esto quiere decir que solo puede guardarse en secreto información si puede demostrarse que divulgarla causaría un perjuicio real a los derechos protegidos. Sin embargo, aun cuando divulgar información perjudicará a uno de estos intereses, sería posible publicarla si el hacerlo beneficiara el interés público, pues el interés social debe prevalecer al interés individual.

El fundamento para rechazar una solicitud de información solo debiera ser la existencia de un legítimo interés público para no suministrar los documentos. Si hay una negativa para comunicar información, la misma debe ser aprobada utilizando la siguiente prueba dividida en tres partes:

- ☞ La información debe relacionarse con un propósito legítimo estipulado en la ley.
- ☞ La divulgación debe amenazar con causar un perjuicio considerable a dicho objetivo.
- ☞ El perjuicio al objetivo debe ser mayor que el interés público de tener esa información.

Sólo cuando estas tres condiciones se cumplen a cabalidad se puede justificar la negatoria de la información.

Para entender como funciona la prueba, se utilizará un ejemplo hipotético proporcionado por Artículo XIX<sup>32</sup>:

*Usted es un funcionario público en el Ministerio de Defensa. Recibe una solicitud de información sobre la política y práctica de la compra de botas para el ejército. El solicitante también desea saber sobre la calidad de las mismas.*

*Para determinar si la información se incluye en las excepciones de acceso a la información pública, debiera preguntarse lo siguiente:*

1. *¿La información solicitada se vincula a un interés legítimo especificado en la ley?*

*De acuerdo al caso particular, la respuesta a esta pregunta podría ser la siguiente:*

*La Constitución Política de la República establece que la información sobre asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional es una excepción a la publicidad de los actos administrativos. La compra de botas para el ejército y la calidad de las mismas es un tema relacionado con la defensa y seguridad nacional. Por lo tanto, la información solicitada se vincula con el interés legítimo especificado en la ley.*

*Luego de establecer el vínculo, se debe preguntar lo siguiente:*

2. *¿Su publicidad causaría daño a ese interés?*

*En este ejemplo es evidente que no, porque la respuesta se relaciona a intereses económicos del Ministerio de Defensa y no a la integridad del territorio nacional.*

---

<sup>32</sup> Artículo XIX, *Freedom of information, training manual for public officials*, pág. 41.

*Aunque la información se relaciona con la seguridad nacional, su publicidad no dañan la defensa ni la seguridad de la nación.*

*En el peor de los casos, un potencial enemigo puede conocer que la infantería sufre de dolor de pies a causa de la baja calidad de las botas que utilizan – esto no es un peligro sustancial a la seguridad nacional.*

*Pero supongamos que la solicitud de información no fue sobre botas sino sobre rifles. Imaginémonos que la información revelara que una cantidad considerable de rifles utilizados por la infantería son defectuosos.*

*¿Cual sería la respuesta en este caso?*

*Usted respondería*

*La información podría ser útil para un enemigo – es importante que no se divulgue porque puede dañar la seguridad nacional; o*

- a. El revelar que existen rifles defectuosos puede ayudar a la seguridad nacional, de esta manera el público puede presionar para que sean reemplazados y su divulgación puede ayudar para que ese problema no surja en el futuro.*

*La respuesta dependerá de las circunstancias. Por ejemplo, si el país esta bajo amenaza (o en guerra), dicha información puede ser considerada sensible.*

*Las palabras claves que tienen que considerarse son: daño sustancial. No es suficiente el creer que la publicación de cierta información puede causar daño a la seguridad nacional. El gobierno debe demostrar, con certeza, que la divulgación causara un daño.*

*La última pregunta que se debe hacer es la siguiente:*

- 3. ¿No obstante el posible daño, su divulgación es de interés público?*

*Supongamos que no se brindó la información porque el conocimiento público del funcionamiento defectuoso de los rifles, representa un daño sustancial para la seguridad nacional. ¿Es este el final de la historia?*

*No – existe otra posibilidad para anular aquella conclusión si se comprueba que el conocimiento de esa información es de interés público.*

*En este ejemplo, se puede argumentar que, aunque el enemigo puede beneficiarse al conocer sobre el funcionamiento defectuoso de los rifles (un daño sustancial a la seguridad nacional), existen otras razones por las cuales sería de interés público conocer la información. Dentro de las cuales se pueden incluir:*

- a. Generar presión pública para que los rifles sean substituidos.*
- b. Revelar las posibles debilidades que tiene el procedimiento de compras dentro del Ministerio que llevó a la adquisición de rifles defectuosos.*
- c. Poner en evidencia a funcionarios públicos corruptos o incompetentes.*

Este procedimiento se ha convertido en el estándar o criterio de revisión administrativa o judicial de las excepciones. Varios países lo han incluido en sus legislaciones con el nombre de: “prueba de daño o interés público”.

#### 2.2.5 Eficiencia en el acceso a la información:

En este principio se encuentran tres elementos que debe contener una ley de acceso a la información pública:

- a. Las solicitudes de información deben tramitarse rápidamente.
- b. Las solicitudes de información deben tramitarse de manera justa.
- c. Debe existir el derecho de presentar un recurso de apelación ante un organismo independiente, en caso de que se rechace una solicitud de información.

##### **a. Tramitar solicitudes con rapidez:**

Hay muchas posibles razones por las cuales sería apremiante la necesidad de información:

- ☞ Puesto que se trata de información sobre algo que quizás ya esté causando algún perjuicio, por ejemplo, emisiones tóxicas u otro tipo de daño al medio ambiente.
- ☞ Debido a que el solicitante es un periodista que trabaja con una fecha límite y muchas otras razones.

Un retraso en la entrega de información crearía el siguiente perjuicio:

- ☞ Las emisiones tóxicas continúan, perjudicando la salud de la comunidad.
- ☞ El periodista no puede terminar el artículo y no se informa al público sobre una cuestión importante.

Si los registros se mantienen adecuadamente, no hay motivo por el que la información no pueda darse a conocer rápidamente (a veces, de manera instantánea, tan pronto como se solicita).

Una ley de acceso a la información debe incluir límites temporales para que se dé curso a las solicitudes de información.

**b. Gestionar las solicitudes con equidad:**

Hay dos aspectos importantes para asegurar que las solicitudes de información se gestionen con equidad:

- ☞ No debe discriminarse entre distintos solicitantes. Debe permitirse a toda persona el acceso a la información a la cual tiene derecho.
- ☞ El sistema para tramitar las solicitudes debe ser claro e inteligible para todo el mundo.

Los registros oficiales se mantienen por escrito. Muchas personas que necesitan información son analfabetas. Un buen sistema que ha sido adoptado en algunos países es nombrar a oficiales de información en todos los organismos que están sujetos a la ley de acceso a la información, los cuales pueden auxiliar a los solicitantes a formular sus solicitudes, explicándoles el procedimiento y llenándoles el formulario.

**c. Derecho a presentar un recurso de apelación:**

Muchas leyes han estipulado la creación del puesto de comisionado de información, u otro funcionario independiente de similar jerarquía, cuya función consiste

en recibir recursos de apelación cuando las solicitudes son rechazadas, además de supervisar el funcionamiento de la ley de acceso a la información.

En otros países, para mantener los costos bajos, han invertido en tribunales administrativos, en la figura del Ombudsman y facultades de examen independiente, a fin de investigar quejas contra funcionarios públicos.

A la larga, cualquier persona cuya solicitud sea rechazada debe poder presentar un recurso de apelación ante autoridad específica quien deberá tener el poder de investigar cualquier apelación, incluyendo la capacidad de forzar la participación de testigos y requerir a la institución pública la entrega de cualquier información para su consideración. Al terminar la investigación, el ente administrativo deberá tener el poder de: sobreseer la apelación, requerir la publicación de la información, ajustar cualquier cobro impuesto por la institución pública y multar a la misma por asuntos relacionados a la apelación; y, referir a las cortes de justicia los casos en los cuales existe evidencia de algún acto criminal.

Tanto el solicitante como la institución pública contra la cual se interpuso la apelación deberán tener el derecho de interponer una apelación en contra de la autoridad administrativa independiente a las cortes judiciales.

#### 2.2.6 Costos:

Uno de las discusiones más comunes en contra de la creación de leyes de acceso a la información ha sido que la misma es de alto costo. De alguna manera el argumento es válido, ya que el sistema creado para atender solicitudes debe de ser pagado de alguna manera. Sin embargo, en algunos países se ha demostrado lo contrario, ya que al ejercer un mayor control sobre la actividad gubernamental hay un mejor manejo de recursos. De cualquier manera, al solicitar información debe existir un costo monetario, la pregunta sería ¿Quién lo debe pagar?. Lo importante de este principio es que el costo no debe ser tan alto que desmotive a las personas a realizar

sus solicitudes. En conclusión: Los ciudadanos e individuos no deben ser desalentados de exigir la información pública a causa de costos económicos excesivos.

#### 2.2.7 Reuniones abiertas:

Un aspecto importante de la noción “gobierno abierto” es que las instituciones públicas con poder de decisión deben ser abiertas al público. Esto no incluiría reuniones de asesoría interna, pero sí cualquier reunión en la que se toman decisiones. Una condición a la apertura sería que el público fuera informado con anticipación sobre las sesiones y el asunto a tratar en ellas.

#### 2.2.8 El principio de apertura debe ser prioritario:

Leyes que sean inconsistentes con el principio de máxima apertura informativa deben ser reformadas o abolidas

#### 2.2.9 Protección para informantes:

Este principio se refiere a la protección de aquellas personas que, aunque hayan incumplido con sus obligaciones contractuales al revelar información, lo hacen de buena fe, convencidos que la información revela la verdad de un asunto crítico de interés público, por ejemplo: La ejecución de un delito, ignorar una obligación legal, actos de corrupción, riesgo a la salud pública, una amenaza al medio ambiente.

En Guatemala esta protección no existe, más bien existe un delito en el Artículo 422 del Código Penal, Decreto 17-73, que establece: “El funcionario o empleado público que revelare o facilitare la revelación de hechos, actuaciones o documentos de los que tenga conocimiento por razón del cargo y que por disposición de la ley deben permanecer en secreto, será sancionado con multa de doscientos a dos mil quetzales.

En conclusión, las leyes de acceso a la información deben garantizar que la población sea informada y que tenga la posibilidad de informarse, sin restricciones, ya sea de costos o excepciones ilimitadas. La apertura es la regla general, cuyo objetivo principal es incluir a los gobernados en la toma de decisiones de los gobernantes quienes pueden ser cuestionados y obligados a explicarse, creando así, una sociedad abierta que busca constantemente satisfacer las necesidades que harán vivir en armonía a todos sus integrantes.

### 2.3 Principios de Lima.

En el año 2000 se celebró en Lima, Perú el Seminario Internacional “Información para la Democracia” del cual surgieron “Los Principios de Lima” los cuales plantean una propuesta para el desarrollo de mecanismos que permitan el acceso a información generada por el Estado.

Estos principios reafirman la importancia de crear una legislación específica del derecho de acceder a información generada por el Estado. Sin embargo, a diferencia de los principios para legislar, descritos anteriormente, estos no describen detalladamente el contenido de estas normas, puntualizando únicamente la necesidad de crear medidas de protección para las personas o servidores públicos que divulguen información clasificada y la intervención judicial ágil e inmediata ante la negación del acceso. No obstante es un instrumento conocido y respetado por los firmantes y por todos aquellos países latinoamericanos que desean promover el derecho de acceder a la información pública.

"Los Principios de Lima" fueron suscritos, entre otros, por representantes de organismos internacionales de prensa, de derechos humanos y de Naciones Unidas, como, Santiago Cantón, Relator Especial para la Libertad de Opinión y Expresión de la Organización de Estados Americanos, OEA; Robert Cox, Primer Vicepresidente de la Sociedad Interamericana de Prensa, SIP; Malcom Smart, de Human Rights Watch,

Estados Unidos; y Martine Anstett, Relatora de Libertad de Prensa de las Naciones Unidas.

#### 2.4 Diez principios del derecho de acceso a la información pública.

El 28 de septiembre de 2002, en Sofía, Bulgaria, organizaciones de todo el mundo reafirmaron su promesa de luchar para garantizar a todas las personas el derecho de acceder a la información. En la misma fecha, quedó instituida la red de defensores de la libertad de información y se declaró oficialmente el “día internacional del derecho a saber”. En el año 2005, conmemorando el tercer aniversario de dicha celebración, la Iniciativa Pro-Justicia de la organización Sociedad Abierta reunió a varios expertos sobre la materia con el objetivo de crear los principios representativos de la evolución de los estándares internacionales referentes a cómo los gobiernos deben respetar el derecho de acceder a la información en la ley y en la práctica. Estos reúnen la esencia de todos los principios creados con anterioridad y simbolizan el compromiso internacional de dirigir el derecho de acceso a la información pública a la perfección. En total son 10 principios, siendo los siguientes<sup>33</sup>:

- 1. El acceso a la información es un derecho de todos.** Cualquier persona puede solicitar información, sin importar nacionalidad o profesión. No deberá requerirse ciudadanía ni justificación del porqué la información es solicitada.
- 2. ¡El acceso es la regla – el secreto la excepción!** Toda información en poder de las instituciones del gobierno es pública en principio. La información deberá ser retenida sólo por razones legítimas establecidas en legislación internacional y normas nacionales.
- 3. El derecho debe ser aplicado a todas las instituciones públicas.** El público tiene el derecho de recibir información en posesión de cualquier institución pública e instituciones privadas que realizan funciones públicas.
- 4. La realización de solicitudes debe ser simple, rápida y gratuita.** Realizar una solicitud debe ser simple. Los únicos requerimientos deben ser: establecer el

---

<sup>33</sup> Iniciativa pro-justicia, **10 principios del derecho a saber**, <http://www.justiceinitiative.org/Principles/index>.

nombre, dirección y descripción de la información buscada. Las solicitudes deberán ser por escrito u orales. La información deberá ser proveída inmediatamente o en un periodo de tiempo corto. El costo no deberá ser mayor que el valor de la reproducción de los documentos.

5. **Los servidores públicos tiene el deber de asistir a los solicitantes.** Cuando una solicitud es presentada a la institución pública equivocada, los servidores públicos deberán transferir la solicitud a la institución correspondiente.
6. **La negativa deberá ser justificada.** Los gobiernos podrán evitar el acceso a información cuando pueda causar un daño demostrable a intereses legítimos, como la seguridad nacional o la privacidad. Las excepciones deben estar definidas en la ley en forma clara y específica. Las razones que se puedan tener para denegar la información deben ser explicadas.
7. **El interés público tiene precedencia sobre la secretividad.** La información deberá ser revelada cuando el interés público prevalezca sobre cualquier daño que pueda causar su publicación. Existe una fuerte presunción que la información que amenaza el medio ambiente, la salud, o los derechos humanos, e información que revele actos de corrupción, deben ser exhibidos, teniendo en cuenta el alto interés público en ese tipo de información.
8. **Todos tiene el derecho de apelar una decisión adversa.** Todo solicitante tiene el derecho de una pronta y efectiva revisión judicial sobre una decisión negativa para revelar información.
9. **Las instituciones públicas deben publicar, sin necesidad de ser solicitadas, información sustancial de su funcionamiento interno.** Toda institución pública debe tener disponible información sobre sus funciones y responsabilidades sin necesidad de presentar solicitudes al respecto. Esta información debe ser vigente, clara y en lenguaje entendible.
10. **El derecho deberá ser garantizado por un órgano independiente.** Una institución independiente, como un procurador o comisionado, deberá ser establecida para la revisión de rechazos a las solicitudes, promover conciencia

sobre la obligación como ciudadanos, y desarrollar el derecho de acceso a información.



## CAPÍTULO III

### 3. Marco legal del derecho de acceso a la información pública. Su importancia y evolución

La democracia no es la única que ha invadido el pensamiento político moderno, hoy también se desea alcanzar un Estado de Derecho para darle contenido a la democracia. No hay duda que todo Estado genera leyes que conforman el derecho, es decir, normas jurídicas que buscan regular las relaciones entre los miembros de una sociedad, pero un Estado con Derecho, no es un Estado de Derecho. Éste, según Elías Díaz<sup>34</sup>, implica el sometimiento total al derecho; regulación y control de los poderes y actuaciones por medio de leyes creadas a través de determinados procedimientos.

Al igual que la democracia, el Estado de Derecho es una realidad de carácter procesal, perfectible y abierto al tiempo, con características necesarias para la realización de su potencial, siendo las siguientes:

- ☞ *Imperio de la ley*, que rige a gobernantes y gobernados, creada con libre participación y representación de los integrantes del grupo social.
- ☞ *División de poderes*: legislativo, ejecutivo y judicial, con lógico predominio en el poder legislativo, ya que la institución que representa la soberanía popular es la que suministra legalidad y legitimidad a la institución que ejerce la acción gubernamental.
- ☞ *Fiscalización de la administración*. En todos los ordenes y niveles de ella, evitando el monopolio del poder y la discrecionalidad en la toma de decisiones.
- ☞ *Derechos y libertades fundamentales*: garantías jurídicas que constituyen la base para una real dignidad y progresiva igualdad entre todos los seres humanos.

---

<sup>34</sup> Tomas y Valiente, Francisco. **Filosofía política II, Teoría del Estado**, pág. 63

Es en el marco de la democracia entonces, donde se promueve el principio de transparencia, libertad de acceso a la información y rendición de cuentas; el derecho busca concretarlos en un Estado donde se persigue el imperio de la ley. Por esta razón, tanto las organizaciones internacionales como varios países alrededor del mundo, promueven la creación de leyes que garanticen el derecho humano en el que se enfoca este trabajo.

### 3.1 Leyes que regulan el derecho de acceso a la información pública.

Los intentos de crear leyes que garanticen el acceso a la información se remonta al año 1776 en Suecia. El sacerdote y diputado, Anders Chydenius, fue el principal precursor de la "*Ley para la libertad de prensa y el derecho de acceso a las actas públicas*". Su principal inspiración fue el Buro de censura imperial chino (*Imperial Censurate*), el cual había sido "una institución basada en la filosofía humanista confuciana (cuyos) roles principales consistían en vigilar cuidadosamente al gobierno y a sus funcionarios y exhibir sus incompetencias, sus ineficiencias burocráticas y sus prácticas de corrupción"<sup>35</sup>. Al admitir sus propias imperfecciones, los emperadores evidenciaban su amor a la verdad y el miedo a la ignorancia y oscuridad.

Pero, *¿qué es una ley de acceso a la información (LAI)?* Según Ackerman y coactores, es una ley que otorga a los ciudadanos (o a los residentes o partes interesadas) el derecho a conseguir información bajo el resguardo del gobierno, sin la necesidad de demostrar interés legal<sup>36</sup>.

#### 3.1.1 Factores que influyen en la adopción de leyes que regulan el derecho de acceso a la información pública

La adopción de leyes de acceso a la información ha sido motivada por diversos factores, dentro de los cuales, según David Banister<sup>37</sup>, se encuentran:

---

<sup>35</sup> Ackerman, John , **Leyes de acceso a la información en el mundo**, pág. 13

<sup>36</sup> Idem pág. 20

<sup>37</sup> Banistar, David, **The freedominfo.org global survey freedom of information and access to government record laws around the World-2006**, pág. 17

a. **Existencia de instrumentos legales internacionales que reconocen el derecho del acceso a la información como un derecho humano e indispensable para el desarrollo de un Estado democrático:** Una vez reconocido el acceso a la información como un derecho inherente al ser humano, se han creado declaraciones, tratados, pactos y convenciones que ayudan a reforzar dicha característica incluyendo su indispensable ejercicio en un Estado democrático y representativo. Dentro de los instrumentos internacionales que sirven como fuente de leyes de acceso a la información se encuentran:

- **La Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas** proclamada en 1948, en la cual se reconoce el acceso a la información como derecho inalienable de todo ser humano.
- **El Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas** donde se reconoce desde 1966, en el Artículo 19, el derecho a la libre expresión de pensamiento.
- **La Convención de Aarhus**<sup>38</sup> referente al acceso de información ambiental fue promovida por las Naciones Unidas y firmada por países, que al hacerlo, se comprometieron a adoptar leyes de acceso a la información ambiental.
- **La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción** aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre del 2003 y adoptada en diciembre del 2005 después de ser ratificada por 30 países. El Artículo 10 de la Convención cuyo contenido se enfoca en el acceso a la información pública, promueve en los Estados Parte la adopción de reglamentaciones que permitan al público obtener información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública. El Artículo 13 relativo a la participación de la sociedad también motiva a los Estados Parte a garantizar el acceso eficaz del público a la información.

---

<sup>38</sup> La Convención fue adoptada en la Conferencia Ministerial "Medio Ambiente para Europa" celebrada en Aarhus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998

- **Declaración del Milenio:** En la Cumbre del Milenio, realizada en septiembre de 2000 en Nueva York, los Jefes de Estado y de Gobierno se reunieron para reafirmar su compromiso ante la creación de un mundo más pacífico, próspero y justo. En la declaración del milenio se establecieron una serie de objetivos para ser alcanzados en el 2015, además, los participantes reconocen que el acceso a la información es un derecho básico y se comprometen a asegurar que los beneficios de las nuevas tecnologías de información y comunicación sean puestos a disposición de todos.
- **Convención Americana de los Derechos Humanos** suscrita en 1969 y en la cual se garantiza la libertad de expresión en el Artículo 13 en términos similares que en los instrumentos de la ONU.
- **Declaración Interamericana de Principios sobre la Libertad de Expresión,** aprobada en octubre de 2000 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El cuarto principio se enfoca en el derecho de acceder a la información en poder del Estado, estableciendo que: “...es un derecho fundamental de toda persona. Los Estados tienen la obligación de garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio permite limitadas excepciones que deben estar previstas en la ley, para el caso de que exista una amenaza real e inminente que afecte la seguridad nacional en las sociedades democráticas”
- **La Convención Interamericana contra la Corrupción,** tratado multilateral promovido por la Organización de Estados Americanos –OEA- que compromete a los países que lo han ratificado a crear mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción, la ley de acceso a información se ha considerado como herramienta indispensable para lograr ese compromiso.
- **Otros instrumentos internacionales:** Entre otros instrumentos internacionales que reconocen el derecho de acceder a la información pública y promueven la creación de leyes sobre la materia se pueden mencionar: la Declaración de Chapultepec, adoptada por La Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión celebrada en México, D.F., el 11 de marzo de 1994; la sentencia de la

Corte Inter-Americana en el caso de Claude vrs. Chile, de fecha 11 de octubre de 2006; la Recomendación N. R (81) 19 del Consejo de Ministros Europeos del año 1981; y, la Convención de la Unión Africana para Prevenir y Combatir la Corrupción adoptada en junio del 2003.

**b. Modernización y la sociedad de información:** Will Durant<sup>39</sup>, citando a Charles Peguy, afirmó en 1909 que: “el mundo cambio menos desde Jesucristo que en los últimos treinta años”. Cada año, a veces, cada mes, una invención o un nuevo método es creado, motivando un reajuste al comportamiento humano. Durante los últimos 20 años, las tecnologías de información y comunicación, compuestas por una parte dura (hardware) y una parte blanda o lógica (software), han creado una revolución en las formas de almacenar, procesar y transmitir la información. Uno de los efectos que se destacan ante aquella revolución es la promoción de la “Sociedad de la Información” que es definida por Carlos Patricio Reusser Monsálvez<sup>40</sup>, de la siguiente manera: “se refiere a una forma de desarrollo económico y social en el que la adquisición, almacenamiento, procesamiento, evaluación, transmisión, distribución y diseminación de la información con vistas a la creación de conocimiento y a la satisfacción de las necesidades de las personas y de las organizaciones, juega un papel central en la actividad económica, en la creación de riqueza y en la definición de la calidad de vida y las prácticas culturales de los ciudadanos”.

En general, el proyecto de la Sociedad de la Información debe ser encaminado primordialmente a democratizar la información y el conocimiento, es decir, favorecer la participación activa de los individuos. Por esta razón su vinculación al derecho de información es incuestionable, inclusive, en mi opinión, inseparable.

---

<sup>39</sup> Durant, Will. Ariel Durant. **The lessons of History**. Libro auditivo, capítulo I.

<sup>40</sup> Reusser Monsálvez, Carlos Patricio, **¿Que es la sociedad de la información?** <http://www.alfa-redi.org/rdi-articulo.shtml?x=1307>

c. **Corrupción:** La corrupción según Peter Eigen<sup>41</sup> “es un vicio capital de nuestra época que muestra su desagradable rostro en todas partes. Se halla en la raíz misma de casi todos los problemas importantes –o al menos impide su resolución- y actúa de manera especialmente devastadora en las regiones más pobres del mundo, donde mantiene atrapados a millones de seres humanos en la miseria, la pobreza, la enfermedad, la explotación y brutales conflictos”. Es un problema con efectos devastadores para cualquier sociedad. Es por eso que organizaciones internacionales se han dedicado a estudiarla con el objetivo de encontrar mecanismos para prevenirla. Durante los últimos años se han adoptado una serie de convenciones relacionadas con la materia (Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de la Unión Africana para Prevenir y Combatir la Corrupción) que han identificado el acceso a la información como un mecanismo indispensable para generar transparencia y disminuir la corrupción y han comprometido a los Estados Parte a adoptar legislación que garantice su ejercicio.

### 3.1.2 Categorías de leyes de acceso a la información pública

Actualmente el 26%<sup>42</sup> de los países del mundo, han adoptado leyes dedicadas exclusivamente al derecho de acceso a la información pública, esto equivale a 70 leyes vigentes sobre la materia. Esto quiere decir que 198 países aún no cuentan con una ley de acceso a la información de aplicación nacional.

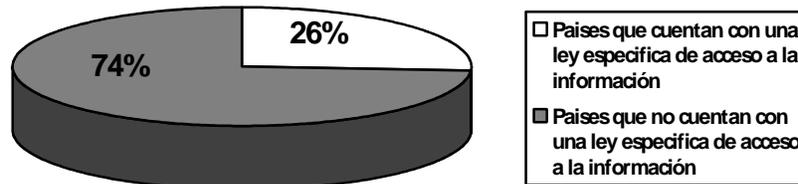
---

<sup>41</sup> Eigen, Peter, **Las redes de la corrupción**, pág. 15

<sup>42</sup> Hasta febrero de 2007 existen 268 países en el mundo, de acuerdo con la Central de Inteligencia Norteamericana <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/xx.html>.

## GRÁFICA 1.

### Porcentaje de países que cuentan con una ley específica de acceso a la información pública



En general se pueden diferenciar cuatro grandes categorías de países que han adoptado leyes de acceso a la información<sup>43</sup>:

En la primera categoría encontramos a los países que aprobaron la ley antes de la ola de democratización de los años ochenta, desde Suecia en 1766, hasta Canadá en 1983. Estas leyes, gracias al tiempo que han tenido para ser conocidas y practicadas, funcionan relativamente bien, aunque no cuentan con las innovaciones que las leyes más recientes han adoptado, como las comisiones de supervisión y seguimiento, los sobreseimientos con base en el interés público o las inclusiones del sector privado.

La segunda categoría de países con leyes de acceso a la información incluye aquellos que han creado la ley como consecuencia de una transición democrática o la redacción de una nueva Constitución, siendo estos los siguientes: Filipinas, España, Portugal, Corea del Sur, Tailandia, Sudáfrica, México, y los veintiún países que en el pasado fueron repúblicas integrantes de la Unión Soviética o estados miembros del bloque soviético. La redacción de dichas leyes se ha destacado por su ampliación del término información pública, la creación de un ente independiente que brinde seguimiento a la ley, como en el caso de la ley Mexicana y la obligatoriedad de publicar una larga lista de información.

<sup>43</sup> Ackerman, John. *Op. cit.* Pág. 34

En la tercera categoría se encuentran los países que, ya siendo democráticos desde hace mucho tiempo, no es sino hasta en las últimas dos décadas que integran a su ordenamiento jurídico la libertad de información, estos países incluyen Austria, Italia, Holanda, Bélgica, Islandia, Irlanda, Israel, Japón, Grecia, Liechtenstein, Inglaterra y Suiza. Teniendo una larga tradición democrática era muy difícil justificar el no adoptar una ley de acceso a la información.

Y por último, los países en vías de desarrollo, con una historia democrática débil o inexistente pero que aun así han adoptado leyes de acceso a la información. Entre los países incluidos en esta categoría se encuentra: India, Pakistán, Jamaica, Panamá, Trinidad y Tobago, Belice, República Dominicana, Ecuador, Turquía, Perú, Angola y Zimbabwe. En esta categoría se pueden encontrar las leyes más débiles, como en el caso de Pakistán que tiene excepciones extremadamente restrictivas y Zimbabwe, donde la ley fue diseñada para limitar la libertad de expresión, en otras palabras, el acceso a la información no era la regla, sino la excepción. Sin embargo, también pueden encontrarse leyes, como el caso de Perú e India, que cumplen con los estándares internacionales.

A continuación se presenta un cuadro en el cual figuran los países que han adoptado leyes de acceso a la información y el año en que entraron en vigencia.

### CUADRO 1.

#### Cronología de la creación de las leyes que regulan el derecho de acceso a la información pública

Año	País
1776	Suecia
1888	Colombia

Año	País
1951	Finlandia
1966	Estados Unidos
1970	Dinamarca
	Noruega
1978	Francia
1982	Australia
	Nueva Zelanda
1983	Canadá
1987	Austria
	Filipinas
1990	Italia
1991	Holanda
1992	Hungría
	Ucrania
	España
1993	Portugal
1994	Belice
	Bélgica
1996	Islandia

Año	País
	Corea del Sur
1997	Tailandia
	Irlanda
1998	Israel
	Latvia
1999	República Checa
	Albania
	Georgia
	Grecia
	Japón
	Liechtenstein
	Trinidad y Tobago
2000	Sudáfrica
	Inglaterra
	Bosnia y Herzegovina
	Bulgaria
	Lituania
	Moldavia
	Eslovaquia

Año	País
	Estonia
2001	Polonia
	Rumania
2002	Panamá
	Pakistán
	México
	Jamaica
	Perú
	Angola
	Tayikistán
	Zimbabwe
	Uzbequistan
	Escocia
2003	Croacia
	India
	Kosovo
	Armenia
	Eslovenia
	Turquía

Año	País
	Argentina
2004	República Dominicana
	Serbia
	Suiza
	Ecuador
	Antigua y Barbuda
2005	Azerbaijan
	Alemania
	Montenegro
	Uganda
2006	Macedonia

*Fuente: elaborado con los datos encontrados en el documento titulado "freedom of information around the World 2006, a global survey of access to goverment record laws" escrito por David Banisar. Los años corresponden al momento que las leyes fueron aprobadas por el congreso o parlamento respectivo.*

### 3.1.3 Contenido de las leyes que regulan el derecho del acceso a la información pública

Cada una de las leyes, aunque difieran en el tiempo, tienen un patrón similar en cuanto al contenido que desarrollan, esto debido a que las primeras adoptadas fueron consideradas como modelo para las posteriores; y es en ese contenido, que se encuentran sus diferencias y similitudes. Existen cinco grandes áreas que toda ley de acceso a la información regula de una u otra manera: a. cobertura; b. excepciones; c. supervisión y seguimiento; d. facilidad de acceso; y, e. sanciones

a. cobertura:

Generalmente, cuando se habla del derecho de acceso a la información pública, y una ley que lo regula, se presume que se refiere a la información en poder de entidades públicas. Pero, ¿Qué es un ente público?, la definición puede variar de país en país. Organizaciones internacionales, tales como: Artículo 19 y el Consejo de Europa, han tratado de crear una definición tomando en cuenta la experiencia de diferentes países.

El Consejo de Europa recomienda que la definición de “ente público” se enfoque en su actividad y no por lo que son. Específicamente para el derecho de información, define al ente público como: a) gobierno y administración a nivel nacional, regional y local; b) persona natural o legal que realizan funciones públicas o ejercitan autoridad administrativa por mandato de ley<sup>44</sup>.

La segunda de las definiciones es muy importante ya que incluye cualquier institución, ya sea pública o privada, que ejerza funciones públicas o realice actividades reguladas por la ley. Ejemplo: compañías de transporte o colegios.

La organización Artículo XIX expresa que la definición de entidad pública debe incluir todas las ramas y niveles del gobierno, incluyendo gobiernos locales, cuerpos electos, entes que operan bajo un mandato legal, industrias naturalizadas y corporaciones públicas, instituciones judiciales, entes privados que realizan funciones públicas.<sup>45</sup>

Idealmente, se espera que una ley de acceso a la información tome en cuenta las definiciones más amplias de ente público, siendo fiel al principio democrático de que toda actividad para el pueblo sea conocida por el pueblo.

---

<sup>44</sup> Artículo 19. **Libertad de información, manual de entrenamiento**, Pág. 49

<sup>45</sup> **Idem**, Pág. 50

Las realidades vividas por cada país a través de los años han creado nuevas dimensiones de los conceptos, las leyes que regulan el derecho del acceso a la información que forman parte de los pioneros, Suecia, por ejemplo, tienen el inconveniente de limitar su información pública sólo a la que se encuentra en poder del gobierno. Por el contrario, países como Sudáfrica, han tomado en cuenta los estándares internacionales más recientes, ampliando su definición de la siguiente manera: La sección 32 de la Constitución de 1996 establece que “Todo mundo tiene el derecho a) de acceder a cualquier información en posesión del Estado y b) cualquier información en posesión de otra persona y que sea requerida para el ejercicio o la protección de cualquier otro derecho”. Este último inciso también obliga a las empresas privadas y las organizaciones no gubernamentales a observar las reglas de la transparencia.

Sin embargo, la participación del sector privado no es el único problema, el acceso a la información se encuentra con otra dificultad: el organismo legislativo y judicial. Por ejemplo, la ley de acceso a la información de Estados Unidos sólo incluye al poder ejecutivo. La de México, cubre los tres poderes pero, debido a la autonomía que les brinda la constitución, deja un amplio margen de acción para que cada organismo decida la forma en que la ley debe ser aplicada.

b. Excepciones:

Como se expuso en el primer capítulo, existe una serie de excepciones al derecho de acceder a la información generada por el Estado. Es importante que todas las leyes que regulan el derecho de acceso a la información pública incluyan en su contenido una lista de toda información que puede ser reservada para la defensa de un interés legítimo. Como se menciona en el segundo capítulo de este trabajo los estándares internacionales promueven la inclusión de una prueba de daño o una prueba de interés público dentro de la normativa. Estas pruebas permitirán proteger el principio democrático que determina la prevalencia del interés social sobre el particular.

Desafortunadamente, la mayoría de las leyes que regulan el derecho de acceso a la información pública no incluyen las pruebas señaladas, mas bien, contienen una gran lista de excepciones que incluyen, en el caso de la legislación británica, “comunicaciones con su majestad”. Pakistán es otro ejemplo de un régimen de excepciones deficiente ya que excluye información catalogada como “anotaciones al expediente”, “minutas de reuniones”, “opiniones de intermediarios o recomendaciones” y “cualquier otra información que el gobierno excluye con base en el interés público”, sin someterse a ninguna prueba de daño o sobreseimiento con base en el interés público.

c. Supervisión y seguimiento:

Algo más difícil todavía que la adopción de una ley de acceso a la información pública es su cumplimiento efectivo. La vigencia de normas jurídicas tan sólo es el inicio de un proceso que puede nunca llegar a perfeccionarse a causa de los constantes cambios de las circunstancias sociales, políticas y económicas.

En el caso de las leyes que regulan el derecho de acceso a la información pública, la experiencia ha generado una serie de lineamientos a seguir para garantizar su cumplimiento, iniciando desde el momento que se solicita la información hasta los recursos que pueden interponerse en caso el acceso es denegado.

Según la organización Artículo 19<sup>46</sup>, es necesario que las instituciones con obligación de rendir información lo hagan sin que se solicite tal acción. Además, es necesario que cada ente cuente con el personal necesario para atender las solicitudes y brindar la información. Estos oficiales de la información deberán ser capacitados para cumplir con tan importante tarea. Paralelamente con la capacitación del recurso humano, se deben utilizar las nuevas tecnologías de información para mejorar los sistemas de almacenamiento y procesamiento de datos. Junto con lo anterior, se debe

---

<sup>46</sup> Artículo 19, *op cit.* pág. 52-61

dar a conocer la ley de acceso a la información a toda la población para que esta active su derecho y pueda contribuir a la toma de decisiones de la administración pública.

En cada país se encontrará una forma diferente para resolver las apelaciones planteadas en caso de que no se brinde la información solicitada, básicamente existen tres sistemas diferentes para el efecto:

- 1. Apelación Administrativa:** Se plantea ante la institución donde se presentó la solicitud. Si la decisión sobre el recurso administrativo es desfavorable, el individuo puede apelar ante una corte o tribunal que pueda ordenar la entrega de la información. Algunos países que utilizan la apelación administrativa son: Angola, Argentina, Australia, Austria, Bosnia y Herzegovina, Croacia, República Checa, República Dominicana, Finlandia, Georgia, Kosovo, Latvia, Lituania, Moldova, Holanda, Noruega, Perú, Rumania, Eslovaquia, Sudáfrica, Suecia, Tajikistan, Uganda, Ucrania, Estados Unidos<sup>47</sup>.
- 2. Apelación ante un Ombudsman o ante un Comisionado de Información:** la apelación es presentada y el Ombudsman o el Comisionado de la información debe enviar una recomendación acerca de la entrega de la información solicitada. Es importante recordar que los dictámenes de los Ombudsman no son vinculantes, por ende, si la institución ignora la recomendación, se procederá a apelar ante una corte. Entre los países que utilizan este sistema se encuentran: Albania, Armenia, Azerbaijan, Belice, Dinamarca, Ecuador, Canadá y Francia<sup>48</sup>.
- 3. Apelación ante un Comisionado de Información:** Esta apelación se diferencia de la anterior en cuanto a que las decisiones tomadas por el Comisionado, tienen el poder de obligar la apertura de la información requerida. En algunos casos, las decisiones del comisionado quedan sujetas a revisión judicial. Este

---

<sup>47</sup> Banistar, David, *The freedominfo.org global survey freedom of information and access to government record laws around the World-2006*, pág. 1-140

<sup>48</sup> idem

sistema se puede encontrar en: Antigua & Barbuda, India, Irlanda, Japón, Macedonia, México, Pakistán, Portugal, Serbia, Eslovenia, Tailandia, Turquía, Inglaterra.<sup>49</sup>

El ideal, en cuanto al seguimiento y supervisión de las leyes que regulan el derecho del acceso a la información, es el establecimiento de un ente autónomo, así como fue instituido en Bélgica, Canadá, Estonia, Francia, Hungría, Irlanda Letonia, México, Portugal, Eslovenia, Tailandia e Inglaterra. La autonomía permite la libertad de establecer criterios independientes de cualquier influencia política, guiándose únicamente por la ley, entendiendo la potencialidad que tiene el cumplimiento de normas jurídicas que permiten al público informarse, generar conocimiento y participar en la toma de decisiones. Sin embargo las circunstancias contextuales del país donde se pretende crear también deben de ser las ideales, una de ellas debe ser la voluntad política para crearla.

En Bélgica, los ciudadanos pueden presentar su apelación ante la agencia administrativa, quien debe solicitar la opinión de la “Comisión d'accès aux documents administratifs”; luego, los solicitantes pueden presentar su apelación ante una corte. En Canadá las apelaciones son presentadas a la *oficina del comisionado de información*, en donde se reciben las quejas para luego ser investigadas y pueda dictarse la recomendación correspondiente, la cual no es vinculante. La ley de acceso a la información de Estonia crea la Inspectoría de Protección a la información quien puede ordenar que se libere la información a la que se ha denegado acceso. La “Comisión d'accès aux documents administratifs” (**CADA**) es la encargada del seguimiento y supervisión de la ley de acceso a la información francesa, puede resolver disputas y dictar recomendaciones, sin embargo, sus decisiones no son vinculantes; no existe una apelación interna y todas deben ser conocidas primeramente por CADA. México ha creado el Instituto Federal de Acceso a la Información a través del cual

---

<sup>49</sup> Idem

puede realizar investigaciones y obligar a las instituciones del gobierno que liberen la información solicitada<sup>50</sup>.

Aunque el ideal sea una institución autónoma, puede encontrarse países donde las recomendaciones del Ombudsman son obedecidas sin tener que acudir a cortes judiciales, siendo un ejemplo el caso de Noruega.

¿Cuáles son los elementos necesarios para establecer cuál de los tres sistemas anteriormente descritos debe implementarse para el seguimiento y supervisión de la ley? La respuesta posiblemente podrá encontrarse en la cultura de cada país, sus experiencias frente a situaciones similares, el sistema de organización de las dependencias del Estado, la voluntad de los actores, etc. ¿Cuál sería el sistema adecuado para Guatemala? He aquí el estudio de los próximos capítulos.

#### d. Facilidad de Acceso:

Anteriormente se ha expuesto sobre quien está obligado a brindar información, cuales son las excepciones para acceder a la misma, cómo garantizar el derecho cuando este es denegado. Pero hace falta un componente: el procedimiento desde la solicitud hasta la entrega.

Existe información básica la cual debería ser publicada sin necesidad de solicitarla, por ejemplo, organización de la institución, funcionarios trabajando en ella, procedimientos para trámites específicos, etc.; información que debe ser publicada periódicamente sin ningún costo y en forma clara. Algunos países han incorporado a las leyes que regulan el derecho del acceso a la información, una lista de los temas específicos que deben ser publicados sin necesidad de solicitud, desafortunadamente, existen legislaciones que no contienen dicha lista, por lo que obligan a los ciudadanos a iniciar un proceso de solicitud formal, las cuales generan costos que alguna de las

---

<sup>50</sup> Banistar, David, *op.cit.* pág. 19, 26, 40, 45, 79

partes debe pagar. Existen, por lo menos, cuatro diferentes áreas en las cuales el acceso a la información pública genera costos: búsqueda, revisión, reproducción, envío.

Países como Inglaterra cobran los cuatro aspectos del proceso, otros como México solo cobran por la reproducción y el envío de la información. Japón, por ejemplo, cobra una tarifa fija por cada solicitud. Una respuesta para la reducción de costos sería la utilización de las nuevas tecnologías de la información, como se mencionó en el primer capítulo del presente trabajo, creando un sistema electrónico que contenga toda la información generada, una página electrónica, un sistema para presentar solicitudes a través de correo electrónico, generando una disminución considerable en los costos y a la vez se beneficiaría al medio ambiente reduciendo la utilización de hojas de papel.

#### e. Sanciones:

La mayoría de leyes que regulan el derecho del acceso a la información incluyen dentro de su cuerpo normativo las faltas y sanciones en las que puede incurrir un funcionario público en los casos que la información es denegada sin justificación legal. Generalmente, se incluyen los casos en que el acceso es negado o cuando se alteran o destruyen documentos públicos. Las sanciones pueden ser impuestas a una institución o a un funcionario público específico, pudiendo ser multas o encarcelamiento. Por ejemplo, la Ley Polaca sobre Acceso a la Información establece que todo funcionario público, que a pesar de su obligación no provea acceso a información pública, tendrá que pagar multa o cumplir con un año de cárcel.

Las sanciones son necesarias como parte de cualquier ley ya que muestran seriedad en las consecuencias de negar acceso. Sin embargo, existe un desinterés por parte de las instituciones públicas de sancionar a sus propios funcionarios públicos que únicamente responde a políticas internas.

Las leyes que regulan el derecho del acceso a la información surgen como una necesidad de reafirmar uno de los principios democráticos más destacados: **la transparencia**, una nueva arma contra la corrupción que ha invadido el ejercicio político hasta extremos incontrolables, visibles al público en general.

Sin embargo, la creación de una ley de acceso a la información no garantiza su aplicabilidad. Algunos países apresurados por implementar la ley gracias a presiones internacionales, tienden a adoptar leyes ineficientes o pueden cumplir con todos los estándares internacionales sin existir un método efectivo para su aplicación.

Guatemala aún no integra a su ordenamiento jurídico una ley específica de la materia, aunque ya han existido un par de iniciativas de ley al respecto. Las razones pueden ser diversas, aparentes u ocultas. En el siguiente capítulo se expondrá la situación que vive Guatemala en relación al acceso a la información pública, los esfuerzos realizados para la implementación de una ley de acceso de observancia nacional y los avances del Organismo Ejecutivo para garantizar tal derecho.

## CAPÍTULO IV

### 4. Derecho de acceso a la información pública en Guatemala

El Artículo 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece: “Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano. Organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo”. Estas tres características del gobierno implican la participación del pueblo en las decisiones y en la gestión de sus gobernantes. Como se ha expuesto en los capítulos anteriores, una herramienta indispensable para la participación de esa naturaleza, es el acceso a la información pública.

#### 4.1 Compromisos internacionales y nacionales en materia de acceso a la información pública

Como Estado miembro de la Organización de las Naciones Unidas –ONU- desde el 21 de noviembre de 1945, Guatemala reconoce los derechos contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos dentro de los cuales, como se ha mencionado en los capítulos anteriores, se encuentra el derecho a buscar, recibir y difundir información.

El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de la ONU, que también reconoce el derecho a la información en su Artículo 19, fue ratificado por Guatemala mediante el Decreto 9-92 del Congreso de la República.

La Convención Americana de Derechos Humanos contempla en su Artículo 13 la libertad de acceder a la información y fue ratificada por Guatemala mediante el decreto 6-78 del Congreso de la República.

El reconocimiento de los tres instrumentos internacionales precedentes compromete a Guatemala a garantizar la protección del pública dentro de la legislación nacional.

En los últimos años el tema de corrupción ha sido objeto de estudio en todo el mundo. El interés internacional de prevenir tal fenómeno motivó la creación de la Convención Interamericana contra la Corrupción –CICC- y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción –CNUCC-. En la primera, el acceso a la información no es mencionado directamente, tan solo puede interpretarse que es un mecanismo de participación ciudadana. En la CNUCC el compromiso de los Estados Parte de crear mecanismos que garanticen el derecho de acceder a la información generada por el Estado se encuentra en el Artículo 10 el cual establece: “[...] cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda. Estas medidas podrán incluir, entre otras cosas: a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general, obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública [...] b) La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y c) la publicación de información [...]”. El contenido de ambos instrumentos son compromisos adquiridos por Guatemala en las siguientes fechas:

- ☞ La CICC fue suscrita por el Estado de Guatemala en 1996 y ratificada por el Congreso de la República y depositado el instrumento de ratificación en el 2001. (Decreto 15-2001 del Congreso de la República)

☞ La CNUCC fue suscrita por el Estado de Guatemala en 2003, fue aprobada por el Congreso de la República en el 2005 y depositado el instrumento de ratificación en el 2006. (Decreto 91-2005 del Congreso de la República)

Dentro de los compromisos nacionales se encuentra el contenido en el Acuerdo de Paz sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática. A través de este acuerdo, firmado el 19 de septiembre de 1996, el gobierno de Guatemala se compromete a promover ante el Congreso de la República: “Una ley que regule el acceso a la información sobre asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, establecidos en el Artículo 30 de la Constitución, y que disponga procedimientos y niveles de clasificación y descalificación”. Hasta la fecha, Guatemala no cuenta con una ley de esa naturaleza.

## 4.2 Marco legal del derecho de acceso a la información pública en Guatemala

### 4.2.1 Normas constitucionales

La Constitución Política de la República en el Artículo 46 establece que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno. De esta manera los instrumentos internacionales que muestren esas características forman parte del ordenamiento jurídico guatemalteco y pueden ser fundamento legal en el ejercicio de los derechos que garantizan.

Según Francisco Tomas y Valiente<sup>51</sup>, una Constitución Política contiene un conjunto de derechos fundamentales, valores y principios orientados a establecer una convivencia armónica, capaz de crear en la sociedad y en el individuo en particular, una cultura jurídica política propia del mundo moderno. Uno de esos derechos fundamentales es el referente al libre acceso a información pública contenido en el Artículo 30 de la carta magna guatemalteca, el cual establece:

---

<sup>51</sup> Tomas y Valiente, Francisco, Op cit. , pág. 58

**“Artículo 30. Publicidad de los actos administrativos.** Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar [...]”

Complemento de la publicidad de los actos administrativos es la facultad que tienen las personas de peticionar a las autoridades públicas. En la Constitución de la República este derecho se encuentra regulado en el Artículo 28:

**“Artículo 28. Derecho de petición.** Los habitantes de la República de Guatemala tienen derecho a dirigir, individual o colectivamente, peticiones a la autoridad, la que está obligada a tramitarlas y deberá resolverlas conforme a la ley. En materia administrativa el término para resolver las peticiones y notificar las resoluciones no podrá exceder de treinta días [...]”

En la Ley de Libre Emisión del Pensamiento, Decreto 9 de la Asamblea Nacional Constituyente, también se encuentra regulado este derecho en el Artículo 5, el cual establece:

**“Artículo 5** La libertad de información es irrestricta y los periodistas tendrán acceso a todas las fuentes de información [...]

Para la defensa del derecho de acceso a la información pública, la Constitución de la República cuenta con la figura del Amparo, regulada en el Artículo 265 de la misma, el cual establece: “Se instituye el amparo con el fin de proteger a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos o para restaurar el imperio de los mismos cuando la violación hubiere ocurrido. No hay ámbito que no sea susceptible de amparo, y procederá siempre que los actos, resoluciones, disposiciones o leyes de autoridad lleven implícitos una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes garantizan”

Las excepciones al derecho de acceso encontradas en la Constitución son las siguientes:

El Artículo 30 garantiza la publicidad de los actos administrativos, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia.

En un análisis que hizo la organización ARTICULO 19 de la legislación guatemalteca relacionada con el derecho de acceder a la información, recomendó que el Artículo 30 de la Constitución debería ser reformado de manera que incluya una prueba de interés o prueba de daño basada en el contenido de la información y no el tipo de información<sup>52</sup>.

Una norma constitucional que protege el derecho de privacidad es el Artículo 24, el cual establece:

**“Artículo 24. Inviolabilidad de correspondencia, documentos y libros.** La correspondencia de toda persona, sus documentos y libros son inviolables. Sólo podrán revisarse o incautarse, en virtud de resolución firme dictada por juez competente y con las formalidades legales. Se garantiza el secreto de la correspondencia y de las comunicaciones telefónicas, radiofónicas, cablegráficas y otros productos de la tecnología moderna.

Los libros, documentos y archivos que se relacionan con el pago de impuestos, tasas, arbitrios y contribuciones, podrán ser revisados por la autoridad competente de conformidad con la ley [...]”

---

<sup>52</sup> Artículo 19, **Memorandum on the Republic of Guatemala’s draft law on free access to information**, pag. 6

#### 4.2.2 Normas Ordinarias

Aunque Guatemala no cuenta con una Ley específica de acceso a la información de observancia general, existen diversas leyes que regulan el derecho en forma aislada, entre las cuales se encuentran las siguientes:

☞ *Código Municipal, Decreto número 12-2002 del Congreso de la República*

**“Artículo 60. Facilitación de información y participación ciudadana.** Los Concejos Municipales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local.”

**“Artículo 62. Derecho a ser informado.** Todos los vecinos tienen derecho a obtener copias y certificaciones que acrediten los acuerdos de los concejos municipales, sus antecedentes, así como consultar los archivos y registros financieros y contables, en los términos del Artículo 30 de la Constitución Política de la República.”

**“Artículo 139. Información para la Auditoría Social.** Las oficinas, registros, documentos y expedientes existentes en la municipalidad, son públicos y pueden ser examinados o consultados por cualquier persona y obtener certificaciones en la forma prescrita por el Artículo 30 de la Constitución Política de la República.”

☞ *Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto número 101-97 del Congreso de la República*

**“Artículo 4. Rendición de cuentas del servidor público.** Todo servidor público que maneje fondos o valores del Estado, así como los que realicen funciones de Dirección Superior o Gerenciales, deben rendir cuentas de su gestión, por lo menos una vez al año, ante su jefe inmediato superior, por el cumplimiento de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados, y por la forma y resultados de su aplicación.”

☞ *Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002 del Congreso de la República*

**“Artículo 19. Fiscalización social.** Las comunidades organizadas conforme a la ley, tendrán facultad para realizar la auditoria social de los programas de descentralización que se ejecuten en sus respectivas localidades y en los que tengan participación directa, ya sean en el ámbito municipal, departamental, regional o nacional. En caso necesario, solicitarán a la Contraloría General de Cuentas la práctica de la auditoria que corresponda, cuyos resultados deberán ser informados dentro del plazo de treinta días, contados a partir de la fecha en que ésta concluya.”

☞ *Ley de Contrataciones del Estado, Decreto 57-92 del Congreso de la República*

**“Artículo 23. Publicaciones.** Las convocatorias a licitar se publicarán por lo menos dos veces en el diario oficial y dos veces en otro de mayor circulación, así como en el Sistema de Información y Adquisiciones del Estado de Guatemala [...]”

☞ *Ley de Bancos y Grupos Financieros, Decreto número 19-2002*

**“Artículo 62. Divulgación de información de bancos y grupos financieros.** Los bancos deberán divulgar al público información suficiente sobre sus actividades y su posición financiera, la cual debe ser precisa, correcta y oportuna, conforme a las instrucciones generales que les comunique la superintendencia de Bancos.”

Las excepciones encontradas en leyes ordinarias son las siguientes:

☞ *Código Penal, Decreto número 17-73 del Congreso de la República*

**“Artículo 422. Revelación de secretos.** El funcionario o empleado público que revelare o facilitare la revelación de hechos, actuaciones o documentos de los que

tenga conocimiento por razón del cargo y que por disposición de la ley deben permanecer en secreto, será sancionado con multa de doscientos a dos mil quetzales.”

☞ *Ley del Organismo Judicial, Decreto número 2-89 del Congreso de la República*

“**Artículo 63. Publicidad.** Los actos y diligencias de los tribunales son públicos, salvo los casos en que por mandato legal, por razones de moral, o de seguridad pública, deban mantenerse en forma reservada. La calificación será hecha por el juez en casos muy especiales y bajo su estricta responsabilidad [...]”

“**Artículo 201. Prohibiciones.** Es prohibido a los abogados: [...] c. revelar el secreto de su cliente.”

☞ *Ley para la Protección de Sujetos Procesales y Personas Vinculadas a la Administración de Justicia Penal, Decreto número 70-96 del Congreso de la República*

“**Artículo 17. Reserva.** Las personas particulares y los funcionarios y empleados que tengan información relacionada con la protección proporcionada por el Servicio, están obligadas a mantenerla en secreto para no comprometer la seguridad de los beneficiarios [...]”

La falta de una ley específica que determine en forma detallada y precisa las excepciones al acceso de información, permite que los funcionarios públicos tomen decisiones discrecionales acerca de la información que mantienen en secreto y eleva la opacidad en la administración pública.

#### 4.2.2.1 Iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública en Guatemala

El intento por promulgar una ley de acceso a la información pública en Guatemala, inició en el año 2000 con la iniciativa 2339 presentada el 5 de septiembre por la diputada Nineth Montenegro titulada: *“Ley sobre el Habeas Data, el derecho de acceder a documentos o datos que consten en archivos, corregir, eliminar o actualizar los datos falsos y proteger dicha información”*. En el mes de octubre del mismo año se presentó la iniciativa 2354, *“Reformas a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo para crear la Comisión de Inteligencia e Información”*.

En febrero de 2002 se introdujo la iniciativa 2623, *“Ley Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública”*. Dos meses después se dio a conocer la iniciativa 2641, *“Ley de Acceso a la Información Pública y Privada”*; y en septiembre, la iniciativa 2741, *“Código de Ética del Funcionario Público”*. Todas las iniciativas anteriores pasaron a formar parte del archivo del Organismo Legislativo ya que ninguna concluyó el procedimiento necesario para convertirse en ley vigente.

La iniciativa 2594, *“Ley de Acceso a la Información Pública y Habeas Data”* presentada el tres de septiembre del año 2002 por el Organismo Ejecutivo, llega a tercera lectura, pero en la aprobación por artículos, se presenta una moción privilegiada debido a que las modificaciones que se pretendían realizar desvirtuaban el espíritu de la ley, y esto hace que regresa a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales donde se archivó.

Tomando en cuenta la importancia de la creación de una ley ordinaria que regule el derecho de acceder a la información pública, y la falta de voluntad para promover las iniciativas presentadas con anterioridad, se tomó la decisión de redactar un nuevo proyecto desde la sociedad civil con la colaboración de: Asociación Desarrollo, Organización Servicios y Estudios Socioculturales (DOSES) ; Fundación Myrna Mack (FMM); Seguridad en Democracia (SEDEM); Programa de Fortalecimiento de

Organizaciones Sociales en Temas de Seguridad (FOSS), Centros de Estudios de Guatemala (CEG), Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), Acción Ciudadana y el Observatorio Ciudadano<sup>53</sup>. Finalmente en octubre de 2004, la iniciativa fue tomada como propia por los diputados Eduardo Zachrisson y Nineth Montenegro, identificada con el número 3165 y el nombre: *“Acceso a la Información, Datos Personales o Habeas Data y Clasificación y Desclasificación de Información Estatal Reservada”*.

Además de la iniciativa 3165, se encuentran dos más identificadas como: Iniciativa 3266, *“Ley del Libre Acceso a la Información”*; y, la iniciativa 3263, *“Ley de Clasificación y Desclasificación de Información sobre Asuntos Militares, Diplomáticos de Seguridad Nacional y Confidenciales”*. El 12 de enero de 2006 la Comisión de Defensa emitió dictamen desfavorable respecto a la iniciativa 3263.

Es importante mencionar que en ninguna de las iniciativas mencionadas se incluyó una institución autónoma que garantizara el cumplimiento de la ley. Las razones fueron diversas y conocedoras únicamente por el equipo que las redactó.

#### 4.2.3 Normas reglamentarias

Dentro de las normas reglamentarias que reconocen el derecho de acceder a la información pública se encuentran:

☞ *Reglamento de la Ley General de Descentralización, Acuerdo Gubernativo 312-2002*

#### **“Artículo 20. Participación ciudadana, desarrollo local y auditoría social.**

Sin perjuicio de los mecanismos establecidos legalmente para solicitar el rendimiento

---

<sup>53</sup> El Observatorio Ciudadano se constituyó el 11 de julio de 2002 como una instancia de la sociedad civil guatemalteca que promueve el ejercicio del derecho al libre acceso a la información pública. Estuvo integrado por 21 organizaciones de diferente naturaleza (ONG, centros académicos, de investigación, medios de comunicación, asociaciones por derechos humanos, y transparencia), siendo la Asociación Acción Ciudadana la que tuvo a su cargo la secretaría ejecutiva. Dejó de existir a finales del 2004 por diversas razones, una de las cuales fue la falta de recursos financieros para su sostenibilidad.

de cuentas a sus autoridades, las asociaciones y los comités podrán dirigirse a los entes destinatarios de competencias descentralizadas solicitando información sobre la ejecución de planes y programas a fin de evaluar su cumplimiento de conformidad con la ley y hacer las denuncias cuando corresponda ante los órganos competentes.”

☞ *Sistema de Información sobre Contrataciones y Adquisiciones del Estado – Guatecompras, Acuerdo Ministerial 386-2003 del Ministerio de Finanzas.*

“**Artículo 1.** El Ministerio de Finanzas Públicas, a través de la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, creará y administrará el sistema de información en Internet, denominado GUATECOMPRAS, por medio del cual la ciudadanía tendrá **acceso a la información** relacionada con los procesos de contrataciones y adquisiciones del Estado.”

☞ *Normas Generales de Acceso a la Información Pública en el Organismo Ejecutivo y sus dependencias, Acuerdo Gubernativo 645-2005 , (Reformado por el Acuerdo Gubernativo 535-2005)*

Un avance significativo en la regulación del acceso a la información pública es la vigencia del Acuerdo Gubernativo 645-2005, a pesar que el límite de su aplicación es únicamente el Organismo Ejecutivo y sus dependencias que se analiza en el siguiente apartado.

#### 4.2.3.1. Marco legal del Organismo Ejecutivo – Acuerdo Gubernativo 645-2005

El Organismo Ejecutivo puede ser definido como: “uno de los Organismos del Estado que se encarga de la Administración Pública, del gobierno y de la prestación de los servicios públicos y el conducto por el cual se realiza la finalidad del estado, el bien

común o bienestar general”.<sup>54</sup> Este organismo se encarga de garantizar la satisfacción de las necesidades esenciales de las personas que viven en sociedad: salud, educación, vivienda, alimentación, comunicación, seguridad, entre otras. Por lo tanto la participación ciudadana y la transparencia no solo son términos discursivos sino principios esenciales para la ejecución efectiva de su labor.

En el año 2005, tras la necesidad de fortalecer la transparencia y participación ciudadana, se creó el Acuerdo Gubernativo 645-2005 denominado “Normas Generales de Acceso a la Información Pública en el Organismo Ejecutivo y sus dependencias”, el cual enmarca en forma general la forma en que los funcionarios y empleados de dicho organismo deben atender a las solicitudes de información que formulen los interesados.

Otra finalidad del acuerdo en mención fue trasladar a la comunidad, tanto nacional como internacional, el mensaje de que, a pesar de carecer de una ley de acceso a la información de observancia nacional, el Organismo Ejecutivo dentro del ámbito de su competencia, hace esfuerzos reales por transparentar la gestión de la administración pública y promover la implementación de normas de buen gobierno.

La debilidad del Acuerdo Gubernativo ante la garantía del ejercicio del derecho de acceso a la información pública en Guatemala radica en que éste es únicamente aplicable al Organismo Ejecutivo y sus dependencias y no a todos los Organismos del Estado guatemalteco. Esto quiere decir que no son aplicables en Organismo Legislativo y Judicial ni en las entidades autónomas donde también se genera información importante que el ciudadano necesita conocer para tomar decisiones sobre su bienestar. Aunque es un paso importante para garantizar el derecho en un fragmento del gobierno y un ejemplo a seguir en las otras entidades estatales, no es suficiente para garantizarlo como principio democrático en un Estado que se identifica como democrático, representativo y republicano por su Carta Magna.

---

<sup>54</sup> Calderón, Hugo, **Derecho Administrativo II**, pág. 33

A continuación se presenta un análisis del Acuerdo Gubernativo 645-2005 y sus reformas y compararlo con los estándares aceptados internacionalmente (ver capítulo II) verificando si la normativa responde o no a las mejores prácticas y principios sobre la materia.

## CUADRO 2.

### Estándares internacionales contenidos en el Acuerdo Gubernativo 645-2005

Estándar internacional	Acuerdo Gubernativo 645-2005 reformado por el Acuerdo Gubernativo 535-2006
El acceso a la información es un derecho de todos. Cualquier persona puede solicitar información, sin importar nacionalidad o profesión. No deberá requerirse ciudadanía ni justificación del porqué la información es solicitada.	El Artículo 10 establece: “Toda persona tiene el derecho a solicitar, acceder y recibir información pública, no siendo necesario acreditar calidad, objeto, ni interés jurídico, como fundamento de la solicitud. Tampoco será necesario contar con auxilio de profesional [...]”
¡El acceso es la regla – el secreto la excepción! Toda información en poder de las instituciones del gobierno es pública en principio. La información deberá ser retenida sólo por razones legítimas establecidas en legislación internacional y normas nacionales.	En el Acuerdo Gubernativo no se determina detalladamente las excepciones para acceder a la información, tan solo establece en el Artículo 5, literal a: “Son públicos los actos administrativos del Organismo Ejecutivo y sus dependencias, salvo las excepciones establecidas en la Constitución Política y en las leyes.  Esto se considera una gran debilidad ya

Estándar internacional	Acuerdo Gubernativo 645-2005 reformado por el Acuerdo Gubernativo 535-2006
	que da oportunidad a las autoridades de tomar decisiones discrecionales sobre lo que considera información reservada.
El derecho debe ser aplicado a todas las instituciones públicas. El público tiene el derecho de recibir información en posesión de cualquier institución pública e instituciones privadas que realizan funciones públicas.	Como la normativa es un Acuerdo Gubernativo no es de aplicación general a todas las instituciones públicas, limitándose al Organismo Ejecutivo y sus dependencias, siendo de cumplimiento obligatorio para los funcionarios y empleados de dicho Organismo, independientemente de su forma de contratación o remuneración (Artículo 3).
La realización de solicitudes debe ser simple, rápida y gratuita. Realizar una solicitud debe ser simple. Los únicos requerimientos deben ser: establecer el nombre, dirección y descripción de la información buscada. Las solicitudes deberán ser por escrito u orales. La información deberá ser proveída inmediatamente o en un periodo de tiempo corto. El costo no deberá ser mayor que el valor de la reproducción de los documentos.	<p>Aquí se encuentran 3 elementos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Simpleza de solicitud:</b> no se admiten solicitudes orales solamente escritas con los siguientes datos (Artículo 10): <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Nombre del solicitante, número de cédula de vecindad y demás datos de identificación, así como lugar para recibir notificaciones.</li> <li>b. Descripción clara y precisa de la información; y</li> <li>c. Cualquier otro dato para su efectiva localización.</li> </ol> </li> <li>2. <b>Plazo para obtener la información:</b></li> </ol>

Estándar internacional	Acuerdo Gubernativo 645-2005 reformado por el Acuerdo Gubernativo 535-2006
	<p>de acuerdo al Artículo 11, reformado por el Acuerdo Gubernativo 535-2006, “toda solicitud de información debe ser satisfecha en un plazo no mayor de 10 días hábiles, el que puede prorrogarse excepcionalmente hasta por 20 días más, mediante resolución razonada [...]”</p> <p>3. <b>Costo de la información:</b> Según el Artículo 6, “el acceso o consulta a la información publica es gratuito; y no se considera que el reembolso de los gastos y costos de la reproducción física o electrónica de la información sea contrario al principio de gratuidad [...]”</p>
<p>Los servidores públicos tiene el deber de asistir a los solicitantes. Cuando una solicitud es presentada a la institución pública equivocada, los servidores públicos deberán transferir la solicitud a la institución correspondiente.</p>	<p>No existe ningún Artículo que regule este posible inconveniente. Sin embargo, si se toma en cuenta los principios de publicidad, celeridad, informalidad y gratuidad establecidos en el Artículo 5 literal b, todo funcionario público tiene la obligación de dirigir las solicitudes al lugar correspondiente y garantizar una respuesta rápida a la solicitud.</p>
<p>La negativa deberá ser justificada. Los</p>	<p>Como se mencionó anteriormente, no se</p>

<b>Estándar internacional</b>	<b>Acuerdo Gubernativo 645-2005 reformado por el Acuerdo Gubernativo 535-2006</b>
<p>gobiernos podrán evitar el acceso a información cuando pueda causar un daño demostrable a intereses legítimos, como la seguridad nacional o la privacidad. Las excepciones deben estar definidas en la ley en forma clara y específica. Las razones que se puedan tener para denegar la información deben ser explicadas.</p>	<p>encuentran definidas las excepciones en forma clara y específica, tan solo se hace alusión de las excepciones establecidas en la Constitución Política de la República y en las leyes. No se incluye ninguna prueba de daño o de interés público para determinar su reserva.</p> <p>En el Artículo 11, segundo párrafo, se determina la obligación de justificar la negación de información cuando esta contenga datos que se consideren legalmente protegidos.</p>
<p>El interés público tiene precedencia sobre la secretividad. La información deberá ser revelada cuando el interés público prevalezca sobre cualquier daño que pueda causar su publicación. Existe una fuerte presunción que la información que amenaza el medio ambiente, la salud, o los derechos humanos, e información que revele actos de corrupción, deben ser exhibidos, teniendo en cuenta el alto interés público en ese tipo de información.</p>	<p>Según los estándares internacionales, se debe incluir dentro de la legislación una prueba de daño y de interés público. Sin embargo, el Acuerdo Gubernativo no contiene ninguna. Esto deja la decisión de negar la información en la autoridad superior de la institución a donde se dirigió la solicitud. La evolución de la experiencia en el ejercicio de acceder a la información pública ha demostrado que la inclusión de las pruebas mencionadas es un mecanismo efectivo para determinar la publicidad o no de información que a simple vista puede</p>

Estándar internacional	Acuerdo Gubernativo 645-2005 reformado por el Acuerdo Gubernativo 535-2006
	considerarse secreta.
<p>Todos tienen el derecho de apelar una decisión adversa. Todo solicitante tiene el derecho de una pronta y efectiva revisión judicial sobre una decisión negativa para revelar información.</p>	<p>El Acuerdo Gubernativo no incluye el procedimiento para reclamar una decisión de esta naturaleza, lo cual obliga a recurrir a la Ley de lo Contencioso Administrativo que regula los recursos de revocatoria y reposición contra las resoluciones administrativas. Sin embargo, este procedimiento se interpone ante la misma institución que toma la decisión lo cual puede vulnerar el derecho de una revisión imparcial y equitativa ya que fue la misma autoridad quien decidió no brindar la información desde el principio.</p>
<p>Las instituciones públicas deben publicar, sin necesidad de ser solicitadas, información sustancial de su funcionamiento interno. Toda institución pública debe tener disponible información sobre sus funciones y responsabilidades sin necesidad de presentar solicitudes al respecto. Esta información debe ser vigente, clara y en lenguaje entendible.</p>	<p>El Artículo 8, reformado por el Acuerdo Gubernativo 535-2006, obliga a las instituciones publicas a poner en conocimiento público, a través de un portal de internet u otros medios a su alcance, en forma permanente y actualizada, como mínimo la siguiente información:</p> <p>a) Políticas generales, planes de trabajo y estructura orgánica;</p>

- b) Descripción de los asuntos administrativos que atiende y de los tramites, requisitos y formatos que utiliza;
- c) Ubicación de las oficinas, números de teléfono, dirección de correo electrónico y funcionario responsable de recibir quejas y reclamos en la atención a los usuarios; y
- d) Rendición de cuentas de los recursos bajo su administración, que comprende: presupuestos detallados y su correspondiente ejecución analítica, contrataciones efectuadas y su monto; modificaciones y transferencias presupuestarias; remuneraciones, honorarios, viáticos, bonificaciones o gastos de representación, que por cualquier concepto perciban los funcionarios, empleados o asesores que presten servicios en la dependencia, independientemente de su forma de contratación.
- e) Las dependencias a que se contrae este Artículo, deberán presentar anualmente y en acto público, una

<b>Estándar internacional</b>	<b>Acuerdo Gubernativo 645-2005 reformado por el Acuerdo Gubernativo 535-2006</b>
	<p>rendición de cuentas, dentro de los tres primeros meses de cada año, que comprenderá los principales aspectos de su ejecución presupuestaria que se indicaron en el inciso d) de este Artículo, así como los logros del ejercicio inmediato anterior. Esta disposición también es aplicable en lo que fuere a los fondos sociales del Organismo Ejecutivo.</p>
<p>El derecho deberá ser garantizado por un órgano independiente. Una institución independiente, como un procurador o comisionado, deberá ser establecida para la revisión de rechazos a las solicitudes, promover conciencia sobre la obligación como ciudadanos, y desarrollar el derecho de acceso a información.</p>	<p>No existe un órgano independiente que tenga la obligación de revisar los rechazos a las solicitudes, ni promover conciencia sobre la obligación como ciudadanos de solicitar información ni desarrollar el derecho de acceso a la información.</p> <p>Existe una autoridad que debe asesorar al Presidente de la República, Ministros de Estado, Secretarios y demás funcionarios del Organismo Ejecutivo, respecto de la aplicación del Acuerdo Gubernativo: el Comisionado para la Transparencia y contra la Corrupción del Organismo Ejecutivo (Artículo 13)</p>
<p>Existe protección de aquellas personas</p>	<p>La protección a denunciantes es un</p>

<b>Estándar internacional</b>	<b>Acuerdo Gubernativo 645-2005 reformado por el Acuerdo Gubernativo 535-2006</b>
que, aunque hayan incumplido con sus obligaciones contractuales al revelar información, lo hacen de buena fe, convencidos que la información revela la verdad de un asunto crítico de interés público.	elemento muy importante que debe incluirse en toda legislación sobre acceso a la información. Desafortunadamente, el Acuerdo Gubernativo no contiene ninguna norma al respecto.
La ley deberá incluir penalidades que castiguen a funcionarios que no cumplan con su obligación de comunicar información al público.	Según el Artículo 12 del Acuerdo Gubernativo, reformado por el Acuerdo Gubernativo 535-2006, “toda conducta del funcionario o empleado público que impida, restrinja u obstaculice el derecho de acceso a la información pública constituirá una falta administrativa, según el caso y circunstancias, debiéndose conocer y resolver conforme las disposiciones de la Ley del Servicio Civil, sin perjuicio de otras responsabilidades que legalmente pudieran corresponder”.

De acuerdo al cuadro precedente, la legislación sobre acceso a la información en el Organismo Ejecutivo y sus dependencias no abarca los siguientes aspectos:

1. La definición clara y específica de las excepciones.
2. La inclusión de pruebas de daño y de interés público.
3. La protección a denunciantes.
4. El derecho de apelar una decisión adversa y su procedimiento.

5. El procedimiento para atender solicitudes dirigidas a instituciones equivocadas.
6. La existencia de una autoridad independiente encargada, entre otras cosas, de revisar rechazos de información, promover el ejercicio del derecho en los ciudadanos y desarrollar el derecho de acceso a la información pública.

Aunque cada elemento se considera importante incluir dentro de la normativa, este trabajo se concentrará en encontrar solución al último aspecto mencionado, ya que se considera que sería un comienzo efectivo para promover y proteger con más certeza el derecho humano estudiado.

#### 4.3 Indicadores de acceso a la información pública en Guatemala.

En los meses de agosto a noviembre del año 2006, Acción Ciudadana realizó un monitoreo en las instituciones públicas guatemaltecas con el objetivo de crear una línea base de indicadores sobre acceso a la información pública en Guatemala. El estudio fue dividido en dos dimensiones: marco legal y desempeño institucional.

##### 4.3.1 Indicadores del marco legal

Para obtener los resultados del marco legal se organizaron las leyes vigentes nacionales en 6 grupos según su ámbito de aplicación:

## CUADRO 4:<sup>55</sup>

### Grupos normativos según ámbito de aplicación de las normas vigentes

No.	GRUPO NORMATIVO
1	Normas de observancia nacional
2	Normas del Organismo Ejecutivo
3	Normas del Organismo Legislativo
4	Normas del Organismo Judicial
5	Normas sobre las Municipalidades
6	Normas sobre otras instituciones públicas (entidades autónomas y/o descentralizadas).

Una vez clasificadas las normas se analizaron mediante su comparación con un estándar construido previamente con el apoyo de expertos y basado estrictamente en principios, normas y prácticas aceptadas internacionalmente. Metodológicamente el estándar operó como un modelo o tipo ideal en el análisis del marco legal vigente en el país: si las normas se distanciaban del estándar la calificación disminuía, por el contrario, si se acercaban la calificación aumentaba.

La interpretación de los indicadores fue desarrollada en base a la división de la escala de 0 a 1 en cuatro rangos equivalentes, la clasificación de cada rango y la descripción del significado respectivo. Tanto los rangos como la calificación y las descripciones fueron diseñados previamente a la obtención de los resultados, para garantizar objetividad en la interpretación. A continuación se presenta un cuadro que refleja lo descrito:

---

<sup>55</sup> Todas las gráficas y cuadros relacionadas con los indicadores de acceso a la información pública fueron obtenidas del informe: “Indicadores de acceso a la información pública en Guatemala”, febrero 2007.

### CUADRO 3.

#### Rangos y calificación para la interpretación de los indicadores del marco legal

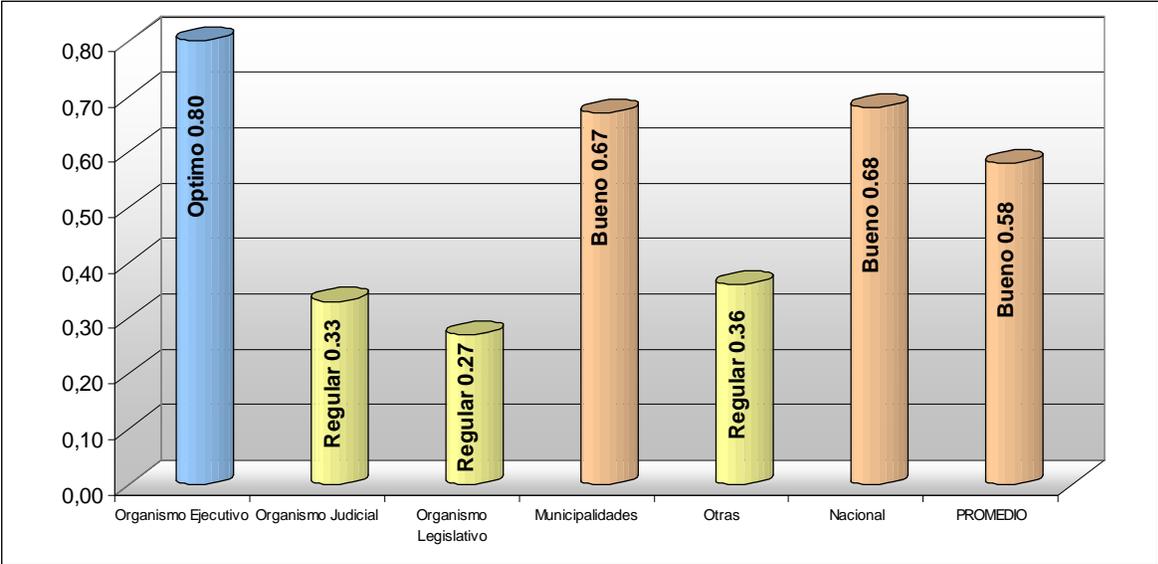
RANGOS	CALIFICACIÓN	DESCRIPCIÓN
0 – 0,25	Inexistente.	Si el resultado de las respuestas se encuentra en el rango de 0 a 0,25, la jurisdicción en estudio no cuenta con un Marco Normativo Institucional que permita el ejercicio del derecho al acceso a la información pública.
0,26 – 0.5	Regular	Si el resultado de las respuestas se encuentra en el rango de 0,26 a 0,50, la jurisdicción en estudio cuenta con un Marco Normativo Institucional insuficiente para garantizar el ejercicio del derecho al acceso a la información pública. La Administración Pública puede conducirse con mentalidad de <i>secretismo</i> , y es posible pensar que queda a criterio del funcionario de turno qué información se puede otorgar y cuál no.
0,51 – 0,75	Bueno	Si el resultado de las respuestas se encuentra en el rango de 0,51 a 0,75, existe un Marco Normativo Institucional aceptable, que permite un razonable acceso a la información pública.
0,76 - 1	Óptimo	Si el resultado de las respuestas se encuentra en el rango de 0,76 a 1, estamos frente a un Marco Normativo Institucional tendiente al ideal, es decir, que hay un buen acceso a la información pública, no existen barreras en el acceso y permite que la información funcione como herramienta de

		participación y control ciudadano.
--	--	------------------------------------

Los resultados fueron los siguientes:

**GRÁFICA 2.**

**Indicadores del marco legal**



El indicador óptimo del Organismo Ejecutivo que equivale a 0,80 contrasta significativamente con el 0,27 del Organismo Judicial que se calificaría de regular. De igual manera contrasta este último dato (0.27) con el indicador de las Municipalidades, que es de: 0,67, y es calificado de bueno. En tercer lugar aparecen las entidades descentralizadas y autónomas (OTRAS) con un indicador de 0.36.

El mejor indicador de marco legal correspondiente al Organismo Ejecutivo que se ubica en 0,8 esto se explica debido a la existencia de normas específicas de acceso a la información pública, lo que permite aseverar que este tipo de legislación acerca las reglas internas a los estándares internacionales en la materia y garantizan formalmente el derecho en cuestión.

#### 4.3.2 Indicadores de desempeño institucional en el manejo de solicitudes de información pública en Guatemala.

El monitoreo del desempeño institucional se desarrolló mediante ocho pasos concretos:

1. Se construyó el universo de instituciones públicas, conformadas por un total de 734 instancias.
2. Fueron clasificadas las instituciones públicas en cinco categorías y entre cada una de ellas fue seleccionada una muestra aleatoria por cuotas del 20%, de las cuales 10% fueron solicitudes entregadas por personas individuales y el otro 10% fueron solicitudes institucionales giradas por Acción Ciudadana. Este 20% fue equivalente a 162 instituciones públicas.
3. Se constituyó un equipo de 29 voluntarios cuya actividad sería entregar las solicitudes correspondientes a personas particulares.
4. Se dividió el total de solicitudes en cuatro categorías de información, mismas que fueron distribuidas de manera aleatoria, asegurando que la información requerida no estuviera incluida dentro de las excepciones establecidas en el Artículo 30 de la Constitución (*“...asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia*).
5. Establecidas las instituciones, el tipo de solicitante y el tipo de información ha requerir, se creó el código a través del cual se identificarían dentro del estudio.
6. Entre el 7 y 12 de septiembre de 2006, fueron entregadas las solicitudes de acceso a la información, por los dos tipos de informantes sobre las cuatro categorías de información.
7. Trascurridos 15 días, se reiteraron las solicitudes a las instituciones que no habían dado respuesta.

8. Finalmente, el 27 de octubre de 2006, fecha en que venció el plazo constitucional de 30 días hábiles, se cerró la recepción de información e inició el proceso de sistematización.

Una parte de los datos necesarios para la generación de los indicadores fue consignada en las “hojas de control del monitoreo”, la otra parte fue generada mediante el estudio de la calidad de las respuestas a las solicitudes de acceso a la información. A diferencia de estudios anteriores realizados por Acción Ciudadana, en este nuevo esfuerzo no se evaluó únicamente la entrega de la información, sino el proceso de acceso mediante cinco indicadores: sobre el procedimiento de solicitud, sobre la respuesta, sobre el procedimiento de las respuestas, sobre la accesibilidad y sobre la calidad de las respuestas.

En total se respondieron a 12 preguntas divididas de acuerdo a las diferentes fases del procedimiento de acceso a la información. Las preguntas agrupadas por indicadores de proceso generaban respuestas binarias (negativo – positivo) evaluadas según criterios establecidos y ponderadas de acuerdo a su importancia, todo contenido en 162 tablas, una para cada solicitud de acceso a la información. A continuación se presenta un ejemplo de la tabla B.

#### CUADRO 4

**Tabla (b) para la ponderación de los indicadores de desempeño institucional**

INDICADOR	PREGUNTA	CRITERIOS DE VALORACIÓN	RESPUESTAS		CONTEO PARCIAL
			SI	NO	
<b>SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD</b>	1. ¿Se solicitó la acreditación del “motivo-interés” para solicitar información?	Dentro de esta variable también se incluyó la solicitud <i>de la calidad con que se actúa y el objeto de la organización que se representa.</i>	0	2	

INDICADOR	PREGUNTA	CRITERIOS DE VALORACIÓN	RESPUESTAS		CONTEO PARCIAL
			SI	NO	
	2. ¿Se requirió entrega de documento personal para la solicitud de información?	Además de la cédula de vecindad, también se consideró el requerimiento del boleto de ornato.	0	2	
<b>SOBRE RESPUESTAS</b>	3. ¿Se produjo la respuesta oficial al pedido de información?	<p><i>Respuesta positiva:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Entrega de la información solicitada. Completa o incompleta; por mensajeros, correo electrónico, telegrama o personalmente.</li> <li>La derivación a otro órgano en forma escrita por autoridad competente.</li> <li>La derivación a otro órgano en forma verbal por la persona a quien se dirigió la solicitud.</li> <li>La negativa de brindar la información por cualquier razón, siempre que sea en forma escrita.</li> <li>La aclaración, en forma escrita, que en esa unidad de información no se genera los datos solicitados.</li> </ul> <p><i>Respuesta negativa:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Enviadas las dos cartas y transcurrido el plazo sin recibir ningún tipo de respuesta.</li> <li>La aclaración, en forma verbal, de que en esa unidad de información no se genera dicha información.</li> <li>Rechazar la solicitud sin ninguna explicación.</li> </ul>	4	0	
<b>SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE RESPUESTA</b>	4. ¿La información entregada respetó el plazo establecido legalmente?	El plazo fue de 30 días hábiles, según el Artículo 28 de la constitución y el Artículo 11 del acuerdo gubernativo 645-2005	1	0	
	5. ¿La respuesta a la solicitud incluyó solamente la derivación a otros órganos?	<ul style="list-style-type: none"> <li>En los casos que se recibió respuesta con derivación a otros órganos, ya sea en forma verbal o escrita, se entenderá positiva esta variable si no se envió una nueva solicitud al órgano indicado, o, si enviada una</li> </ul>	0	2	

INDICADOR	PREGUNTA	CRITERIOS DE VALORACIÓN	RESPUESTAS		CONTEO PARCIAL
			SI	NO	
		nueva solicitud no se recibió respuesta transcurrido el plazo establecido legalmente <i>(tomando en cuenta la fecha de la primera solicitud)</i> .			
	6. ¿Las excepciones alegadas se enmarcaron dentro de las previstas taxativamente?	<ul style="list-style-type: none"> <li>La respuesta a esta variable es "No" cuando es entregada la información.</li> <li>Si fue negado el acceso a la información en forma escrita, la respuesta a esta variable dependerá del argumento expuesto.</li> </ul>	1	0	
	7. ¿La respuesta fue entregada por escrito?	<ul style="list-style-type: none"> <li>La respuesta a esta pregunta es "si" independientemente de la entrega o no de la información solicitada, pues lo importante en este caso es con documentos que permitan la interposición de recursos. Además, se entiende "por escrito" cualquier medio físico o electrónico que permita comprobar documentalmente la institución remitente.</li> </ul>	2	0	
	8. ¿La respuesta fue firmada por autoridad competente?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se debe entender por autoridad competente la persona a quien fue dirigida o transferida la solicitud o su superior jerárquico.</li> <li>En caso de respuesta electrónica: que la dirección de correo sea de la institución a quien se solicito.</li> </ul>	2	0	
<b>SOBRE ACCESIBILIDAD</b>	9. ¿Se encuentra en buen estado la documentación entregada?	Información legible, bien fotocopiada y no dañada.	1	0	
	10. ¿La entrega de la información fue gratuita o a un costo razonable?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Si se cobró, además de la reproducción de las hojas o el costo de un disco compacto, la información se considera de costo no razonable y la respuesta es negativa.</li> <li>Si no fue entregada la información la respuesta es "no".</li> </ul>	1	0	
<b>SOBRE LA CALIDAD DE LA RESPUESTA</b>	11 ¿La respuesta es pertinente/inteligible?	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es pertinente e inteligible cuando puede ser entendida con facilidad por un ciudadano particular.</li> </ul>	1	0	

INDICADOR	PREGUNTA	CRITERIOS DE VALORACIÓN	RESPUESTAS		CONTEO PARCIAL
			SI	NO	
	12¿La respuesta es completa?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si no se recibió la información solicitada, la respuesta es "No" (<i>la derivación a otros órganos no se considera como información solicitada</i>)</li> <li>• Si la información no es producida por el órgano a quien se dirigió y este lo hace saber en forma verbal, no se considera como obtenida la información. A falta de normativa sobre el tema, se presume la obligación de la unidad de enviar el requerimiento a donde corresponde para que se genere la respuesta correspondiente.</li> <li>• Si la información no es producida por el órgano a quien se dirigió y este, por escrito, <b>explica los motivos</b> por los cuales no la produce (<i>naturaleza de la unidad de información</i>) se tendrá como positiva la respuesta.</li> </ul>	1	0	
<b>SUMATORIA TOTAL DE NUMEROS ABSOLUTOS</b>					
Indicador de la unidad de información (I) = cantidad de puntos obtenidos en cada variable en la requisitoria (P) / 21 puntos en juego)					

La construcción de los indicadores se desarrolló mediante la aplicación de la fórmula  $I=P/21$  (en donde I es indicador, P equivale a los puntos obtenidos por cada una de las preguntas y 21 es igual a el numero de preguntas realizadas) para cada una de las 162 tablas y luego la inclusión de datos resultantes en la base de datos, la cual generaba los resultados finales de manera automática. La respuesta afirmativa o negativa de cada una de las preguntas anteriores se ponderó en función de criterios teóricos generando un indicador de desempeño institucional que se enmarcó en un margen de 0 a 1 punto, categorizado de la siguiente manera:

## CUADRO 5

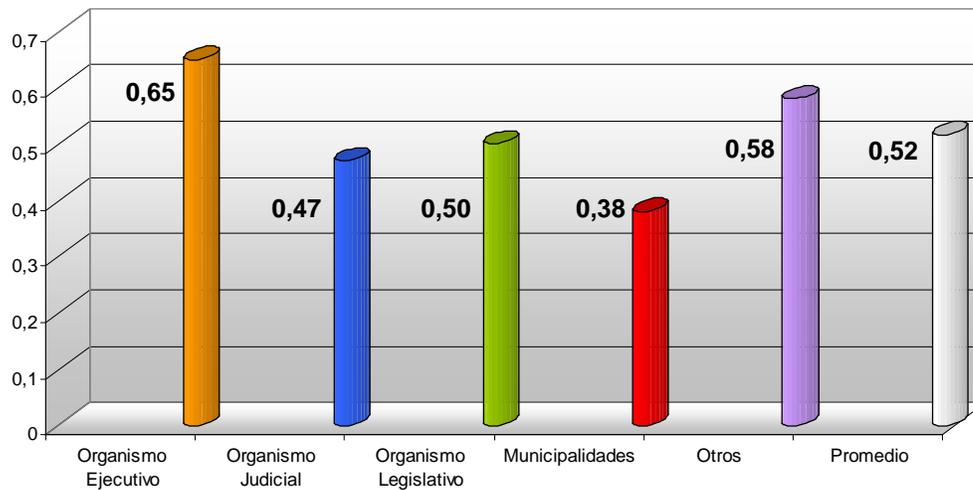
### Rangos y calificación para la interpretación de los indicadores de desempeño institucional

RANGOS	CALIFICACIÓN
0 – 0,33	Mal desempeño (a desempeño regular):
0,34 – 0,66	Desempeño regular (a buen desempeño):
0-67 - 1	Buen desempeño (a óptimo desempeño)

Los resultados del desempeño institucional según el tipo de institución fueron los siguientes:

### GRÁFICA 3

#### Indicadores generales según tipo de institución



De acuerdo a la gráfica, el Organismo Ejecutivo (OE) tiene un nivel de desempeño regular (0.65), al igual que las instituciones descentralizadas y autónomas,

identificadas en la gráfica como “OTRAS” (0.58). Esto significa que el OE y OTRAS son las instituciones públicas que comparativamente presentan mayores grados de acceso a la información, y en consecuencia, pueden ser calificadas como las más transparentes dentro del Estado de Guatemala. Sin embargo, aunque los datos señalados son positivos no son los mejores, pues ninguno de los grupos institucionales es calificado con un nivel de desempeño “*bueno*”, equivalente al rango de 0,65 a 1. Aunque el OE presenta un nivel de desempeño regular según la calificación y alto en comparación con los otros grupos institucionales, el indicador de 0,65 esta lejos del ideal (1).

También el Organismo Legislativo (OL) y Organismo Judicial (OJ) cuenta con un nivel de acceso a la información calificado de regular, con un indicador de 0,50 y 0,47; respectivamente. Las Municipalidades presentan el más bajo nivel de acceso a la información, con un indicador de 0,38. Aunque el indicador de las Municipalidades aún se califica como desempeño regular, se encuentra muy cerca del rango inferior calificado de mal desempeño (equivalente a 0 a 0,33). Se aprecia, además, que mientras la brecha entre los indicadores de las demás instituciones no es dramática, la distancia entre el Organismo Ejecutivo y las Municipalidades si es considerable, pues equivale a 0,27 puntos.

El promedio obtenido de los indicadores de los cinco tipos de instituciones asciende a 0,52, lo que permite dos análisis y posibles afirmaciones. Primero, en general, la calificación del desempeño institucional en materia de acceso a la información pública puede ser calificada de regular. Segundo, si el promedio de los indicadores es de 0,52, comparativamente hablando, los grupos institucionales que aparecen arriba del promedio son los bien calificados, mientras que los que aparecen abajo son los mal calificados. Así las cosas, el Organismo Ejecutivo y otras instituciones públicas aparecen entre las buenas notas y el Organismo Legislativo, Organismo Judicial y las Municipalidades entre las malas notas.

Gracias a la información obtenida en el monitoreo se pudo construir la siguiente gráfica que muestra el comportamiento del proceso de solicitud de información en el Organismo Ejecutivo. El objeto de este tipo de indicadores es determinar en cual fase se concentran los mayores niveles de discrecionalidad y opacidad que afectan negativamente el ejercicio del derecho de acceder a la información en poder de las instituciones públicas.

#### 4.3.3 Indicadores cualitativos: capacidad instalada de las instituciones en materia de acceso a la información

Estos indicadores se pensaron como complemento a los indicadores cualitativos y recogen datos sobre la capacidad instalada de las instituciones en materia de acceso a la información y algunos aspectos relacionados al control. La generación de estos indicadores se elaboró en base a la sistematización y promedio de las 8 respuestas binarias (negativo – positivo) Las preguntas objeto del análisis y sus resultados fueron:

1. ¿Existe una agencia dentro de la institución monitoreada que se ocupa específicamente del acceso a la información?

Únicamente el **6%** de las instituciones cuentan con una agencia de esa naturaleza. En el **94%** restante, las solicitudes fueron presentadas ante la autoridad a quien fue dirigida.

2. ¿Existe un funcionario público determinado que responda a las solicitudes de acceso?

Según la información recabada, un funcionario cuya atribución sea responder a solicitudes de información no existe. Aunque hubieron excepciones, las que representan el **9%** del total.

3. ¿Existe un espacio específico a los fines de estudiar, analizar o manipular la información otorgada?

El segundo indicador más elevado pertenece a esta pregunta. En el **26%** de las instituciones se encontró un espacio en el cual el solicitante puede analizar la información otorgada. Ejemplo: Biblioteca, un salón con mesas y sillas, una sala en la recepción.

4. ¿La institución monitoreada dispone de una guía de solicitantes de información?

Ninguna de las instituciones monitoreadas cuenta con una guía de solicitantes de información.

5. ¿La institución hace público un informe anual sobre la información solicitada y otorgada?

El 98% de las instituciones monitoreadas no hace público un informe sobre acceso a la información.

6. ¿La institución tiene un índice de todos los documentos de los que dispone?

Únicamente el **5%** de las instituciones tiene un índice de los documentos que dispone para su acceso.

7. ¿La institución posee una página de Internet o un enlace en la página principal del organismo al que pertenece?

Durante los últimos 20 años, las tecnologías de información y comunicación han creado una revolución en las formas de almacenar, procesar y transmitir la información, y una de esas tecnologías es la Internet. Por lo que no es extraño que el **47%** de las instituciones cuenten con una página electrónica, cuestionándose, en cambio, por qué no la tienen el **57%** restante.

8. ¿La institución posee un programa o curso de capacitación sobre acceso a la información dirigido a sus empleados?

El **98%** de las instituciones no posee un programa o curso de capacitación sobre acceso a la información dirigido a sus empleados.

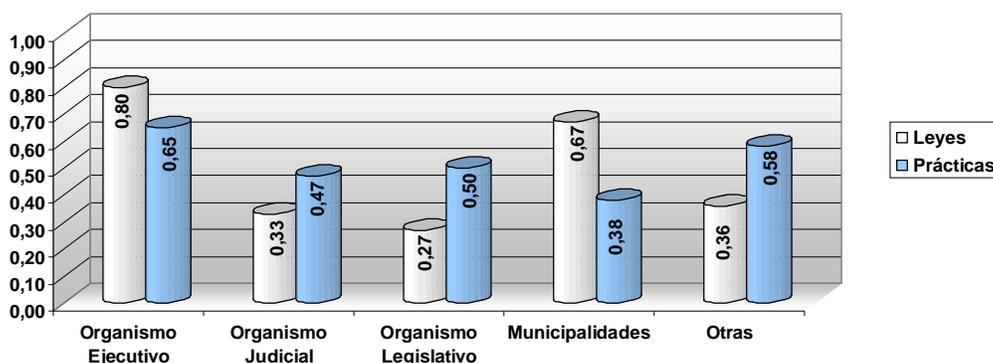
La existencia de cada uno de los elementos que encierran las ocho preguntas anteriores es recomendable para que el acceso a la información pública sea óptimo.

#### 4.3.4 Comparación de los indicadores. Leyes y prácticas de acceso a la información.

Al comparar los indicadores de marco legal y los indicadores de desempeño en cada grupo institucional con el fin de determinar la relación existente entre las normas y las prácticas en Guatemala, se obtiene el siguiente resultado:

### GRÁFICA 4

#### Indicadores sobre leyes y prácticas de acceso a la información



El Organismo Ejecutivo presenta un indicador de 0,80 para las normas y uno menor de 0,65 para las prácticas, igualmente en las Municipalidades los indicadores son 0,67 y 0,38 respectivamente. Este último caso llama la atención en un sentido,

pues la distancia entre los dos indicadores del mismo grupo institucional es la mayor que presenta la gráfica, equivalente a 0,29 puntos. En otro sentido, el caso del Organismo Ejecutivo es también ilustrativo, pues presenta el mejor marco legal con el mejor desempeño, lo que se debe a que es el único grupo institucional que cuenta con una normativa específica en materia de acceso a la información, lo que permite inferir que mejores leyes inciden a favor de buenas prácticas.

Tanto el Organismo Ejecutivo como las Municipalidades tienen un indicador de normas superior al de prácticas, es decir, existen leyes que no necesariamente garantizan o encuentran un correlato equivalente en el ejercicio del derecho de acceder a la información pública.

En los casos del Organismo Judicial, del Organismo Legislativo y de las instituciones descentralizadas y autónomas (OTRAS) la situación es inversa. El caso más relevante es el del Organismo Legislativo, que presenta el menor indicador de marco legal (0,27) y el tercer mejor índice de desempeño (0,50), con una distancia entre ambos equivalente a 0,23. Esto claramente significa que en estos grupos institucionales las prácticas han superado a las normas, dejando a éstas últimas obsoletas y urgidas de reformas.

Así como las Municipalidades son el ejemplo claro de la falta de recursos, sistemas y mecanismos para la efectiva implementación de las leyes vigentes; el Organismo Legislativo es el ejemplo de la necesidad de adaptar las normas a las nuevas realidades.

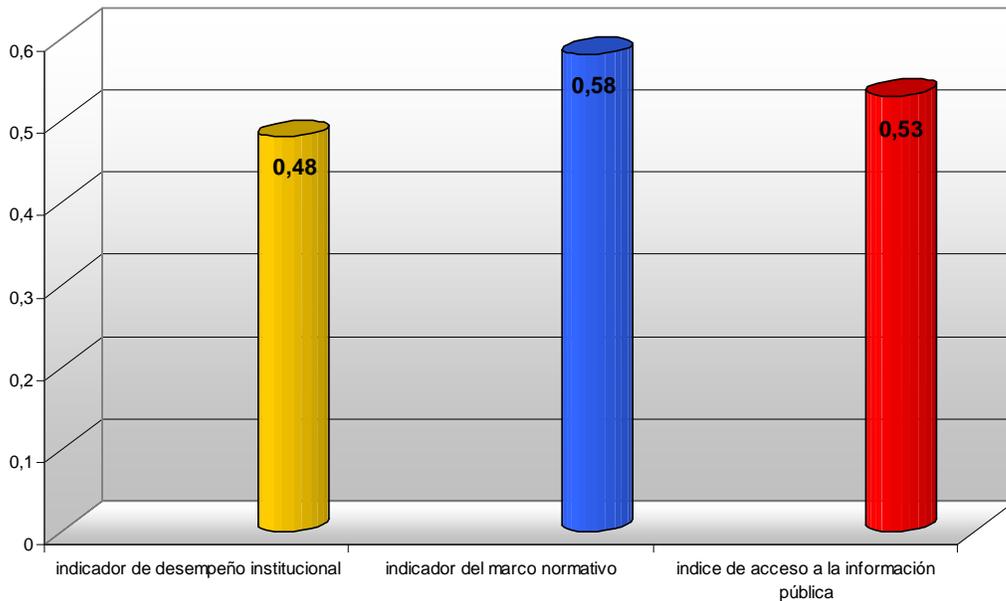
#### 4.3.5 Índice de acceso a la información pública en Guatemala

La creación del índice nacional de acceso a la información consistió en la suma del indicador general de marco legal (**IML**) y el indicador cuantitativo de desempeño institucional general (**IDI**) y su división entre 2. En otras palabras, es un promedio que

mide la eficiencia y eficacia de las leyes y las prácticas en materia de acceso a la información a nivel nacional.

## GRÁFICA 5

### Índice de acceso a la información pública



La gráfica muestra que el IML es superior al IDI, el primero con 0,58 y el segundo con 0,48. En general esto obliga a pensar que las prácticas se encuentran rezagadas respecto del marco legal, o lo que es lo mismo, existen preceptos normativos que no encuentra un correlato equivalente en la realidad. Sin embargo, recordando que la relación entre ambos indicadores es dicotómica y complementaria la vez y observando que la diferencia entre ambos no es dramática, puede afirmarse que es necesaria una reforma profunda del marco legal para garantizar el efectivo y eficiente acceso a la información pública, así como la creación y/o fortalecimiento de los recursos, sistemas y mecanismos necesarios para el mismo efecto.

Finalmente, el índice nacional de acceso a la información pública (**INAIP**) es de 0.53, calificado de regular. Esto significa que existe un considerable riesgo de que la administración pública se conduzca con mentalidad de secretismo, que en la mitad de los casos entregar información pública sea una decisión discrecional del funcionario de turno, y que la expectativa y la posibilidad de éxito de la sociedad guatemalteca al momento de acceder a información que le pertenece de manera efectiva y eficiente, es equivalente a 1 de cada 2 solicitudes.

La pregunta que da inicio al estudio del siguiente capítulo es: ¿puede una institución autónoma mejorar los niveles de acceso a la información en Guatemala? ¿De qué manera puede lograrlo? ¿Ha funcionado en otros países?



## CAPÍTULO V

### 5. Necesidad de crear una institución autónoma que garantice el derecho del acceso a la información pública

Si quieres conversar conmigo, define tus términos.

Voltaire<sup>56</sup>

El término autonomía proviene de los vocablos griegos, autos, que quiere decir, por sí mismo y nomos, ley, o sea, la facultad que una persona tiene de darse sus propias normas, sea un individuo, una comunidad o un órgano del Estado. Según Salvador Valencia Carmona<sup>57</sup>, “cuando se utiliza este concepto en el derecho público, sirve para designar la potestad que dentro del Estado pueden gozar: municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios”.

Uno de los principios del acceso a la información (ver capítulo II) establece la necesidad de que este derecho sea garantizado por una autoridad independiente encargada principalmente de lo siguiente: revisar los rechazos a las solicitudes; promover conciencia sobre la obligación como ciudadanos; desarrollar el derecho de acceso a la información.

Como autoridad independiente se debe entender: “aquellos organismos públicos, creados por el legislador, que disponen de una considerable autonomía frente al gobierno –y, a veces, también frente al Poder Legislativo o Parlamento-, que actúan en ámbitos de especial trascendencia como lo es el derecho de acceso a la información.”<sup>58</sup> Dentro de las ventajas de crear una autoridad de esta naturaleza se encuentran, entre otras:

---

<sup>56</sup> Durant, Will, *The story of philosophy*. Pág. 59

<sup>57</sup> Valencia Carmona, Salvador, *El derecho mexicano y la autonomía*, Pág. 2

<sup>58</sup> Díaz, Vanessa; Bringas Valdivia, José María, *Autoridades reguladoras independientes en materia de acceso a la información*, pág. 83

1. Procura fomentar la imparcialidad en el desempeño de sus funciones y eliminar el conflicto de intereses que existe cuando la Ley establece un órgano dependiente directamente de uno de los poderes sujetos al ámbito de aplicación de la Ley en cuestión, especialmente, cuando se trata de determinar si la información solicitada es considerada una excepción al acceso.
2. Desde el punto de vista de los gobernados, la autoridad independiente representa una instancia gratuita, expedita y eficaz para resolver conflictos en materia de acceso a la información si se le compara con la alternativa única de la autoridad jurisdiccional, la cual es lenta y costosa.
3. Ofrece un programa intensivo de educación y capacitación para los gobernados con el fin de que conozcan su derecho de acceder a la información pública y así pueda aprovecharse al máximo.
4. La evaluación cada año de las fortalezas y debilidades de la Ley de Acceso a la Información Pública, teniendo la posibilidad de conducir foros o estudios dirigidos a reformas legales que mejoren aquellos aspectos que no estén suficientemente claros o requieran ajustarse a los estándares democráticos internacionales actuales.

En Australia, cuyo sistema de fiscalización y cumplimiento del pública se encomienda a una entidad adscrita a la administración pública, es decir, la obligación gubernamental de transparentar su actividad está a cargo del propio gobierno, se publicó en enero de 1995<sup>59</sup> un informe sobre la situación que guardaba el acceso ciudadano a la información pública y sobre el desempeño de las autoridades revisoras correspondientes este documento aporta sólidos argumentos para la creación de una oficina especializada e independiente del gobierno que cumpla las disposiciones de la ley de acceso a la información; las razones más importantes fueron<sup>60</sup>:

---

<sup>59</sup> The Australian Law Reform commission, Open Government: a Review of the Federal Freedom of Information Act 1982, ALRC77.

<sup>60</sup> Bringas Valdivia, José María, **Las autoridades fiscalizadoras del derecho del acceso a la información pública. Los casos de Europa y América en 2004**, pág. 119

1. Que no existe ninguna persona u organismo que tenga la responsabilidad específica y exclusiva de verificar el cumplimiento de la ley;
2. El Departamento del Abogado General (autoridad fiscalizadora de Austria) no es lo suficientemente independiente del Poder Ejecutivo;
3. Una autoridad independiente tendría las funciones de: a) promover la ley, b) capacitar a las agencias públicas para acatar sus disposiciones, c) realizar auditoría a los organismos públicos para verificar su administración, y d) vigilar su implementación a nivel nacional;
4. Que es deseable la existencia de una autoridad con independencia de criterio que examine la actividad de las autoridades;
5. La existencia de un organismo independiente provocaría que las autoridades pusieran mayor atención en la forma en que implementan la ley dentro de sus respectivos ámbitos.
6. La autoridad tendría la obligación de publicar un reporte anual de actividades, información que es parte importante del monitoreo de la ley;
7. Debería instituirse una autoridad autónoma que requiera a las agencias públicas, estadísticas, información y toda clase de documentos a efecto de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre acceso a la información;
8. Una autoridad especializada de asesoraría tanto para particulares como para autoridades, sobre sus derechos y deberes respecto de la ley;
9. De existir una autoridad capaz de exhortar a todos los miembros del poder público el uso de tecnologías informativas que faciliten el acceso a la información se transparentarían rápidamente sus funciones.

Hasta el término de esta investigación, la ley sobre libertad de información de Austria aun no regula el funcionamiento de una oficina especializada independiente.

Como se expuso en el capítulo III existen 69 leyes que regulan el derecho del acceso a la información en el mundo. Los países que hasta la fecha han incluido dentro

de su normativa la existencia de una autoridad reguladora independiente encargada de salvaguardar éste derecho son: Alemania, Antigua y Barbuda, Bélgica, Canadá, Escocia, Estonia, Francia, Hungría, Inglaterra, Irlanda, Islandia, Japón, Kosovo, México, Portugal, Serbia y Montenegro, Suecia y Zimbabwe.

## 5.1 Estudio Comparativo:

### 5.1.1 Alemania:

<b>Título de la ley</b>	<b>Autoridad Fiscalizadora</b>
<b>Ley que regula el acceso a la información del Gobierno Federal 2006</b>	Comisión Federal para la Protección de Datos y la Libertad de Información
<b><i>Act to Regulate Access to Federal Government Information</i></b>	<i>Federal Commissioner for Data Protection and Freedom of Information.</i>

Según el Capítulo 3 de la Ley que regula el acceso a la información del Gobierno Federal Alemán, la Comisión Federal para la Protección de Datos y la Libertad de Información está a cargo de un Comisionado propuesto por el Parlamento y electo por el Presidente Federal. El Comisionado Federal debe ser independiente en el desarrollo de sus deberes y está sujeto únicamente a la ley. Los solicitantes de información pueden quejarse a la Comisión Federal quien también tiene la autoridad de monitorear el cumplimiento, plantear quejas, recomendar mejoras a la ley, además de practicar y presentar dos reportes anuales.

### 5.1.2. Antigua y Barbuda

<b>Título de la ley</b>	<b>Autoridad Fiscalizadora</b>
<b>Ley de libertad de información 2004</b> <i>Freedom of Information Act</i>	Comisionado de Información <i>Information Commissioner</i>

La quinta parte de la Ley de libertad de información provee el marco institucional requerido para operar el régimen legal creado por la misma. Un Comisionado Independiente de Información, elegido por el Gobernador General con la aprobación del Parlamento, es el encargado de monitorear el cumplimiento de la Ley.

Las apelaciones sobre las solicitudes de información se presentan ante el Comisionado de información independiente y luego a las Cortes. Las decisiones del Comisionado son vinculantes, es decir que sus decisiones deben ser observadas obligatoriamente por las instituciones públicas y entes privados. El Comisionado debe resolver la apelación en treinta días y tiene el poder de ordenar compensaciones, imponer multas, y requerir a las autoridades públicas que realicen las acciones necesarias para cumplir con la Ley.

### 5.1.3 Bélgica

Título de la ley	Autoridad Fiscalizadora
<p><b>Ley sobre el derecho de acceso a documentos administrativos en manos del las autoridades públicas federales 1994</b></p> <p><i>Law on the right of access to administrative documents held by federal public authorities.</i></p>	<p>Comisión de acceso a documentos administrativos</p> <p><i>Commission d'accès aux documents administratifs</i></p>

Los ciudadanos pueden apelar la negación de información a una agencia administrativa que luego solicita la opinión de la Comisión de acceso a documentos administrativos la cual no es vinculante. La comisión emite opinión, tanto en los casos en los que le es requerida y por su propia iniciativa.

### 5.1.4 Canadá:

Título de la ley	Autoridad Fiscalizadora
<p><b>Ley de Acceso a la Información 1983</b></p> <p><i>Access to Información Act</i></p>	<p>Comisión de Información</p> <p><i>Information Commissioner</i></p>

La Comisión de Información de Canadá es un organismo autónomo, no adscrito a ningún poder estatal; está dotado de independencia de criterio, autonomía presupuestaria y facultades de delegación de atribuciones. El Comisionado puede recibir quejas y realizar las investigaciones correspondientes, puede emitir

recomendaciones, sin embargo sus opiniones, no son vinculantes, pero puede solicitar una revisión judicial si sus recomendaciones no son consideradas.

#### 5.1.5 Escocia

<b>Título de la ley</b>	<b>Autoridad Fiscalizadora</b>
<b>Ley de libertad de información de Escocia 2002</b> <i>Freedom of Information (Scotland) Act</i>	Comisionado de Información de Escocia <i>The Scottish Information Commissioner</i>

El Comisionado de Información de Escocia es un funcionario elegido por Su Majestad y nominado por el Parlamento, en el ejercicio de sus funciones, no está sujeto a la dirección o control del Parlamento o de cualquier otro miembro del Organismo Ejecutivo. Además de promover la observancia de la ley sobre la materia, el Comisionado debe conocer las solicitudes de revisión de las personas insatisfechas con la decisión de la autoridad administrativa a quien se dirigió el requerimiento.

El Comisionado evalúa la solicitud de revisión y determina si la autoridad administrativa cumplió con lo establecido en la ley. Si éste esta convenció que la autoridad pública ha fallado en cumplir con su obligación, debe notificarla para que rectifique su decisión. Tanto la decisión del Comisionado como la negativa de responder a la notificación del mismo, puede ser presentada a las Cortes para su revisión y si procede la imposición de las sanciones correspondientes.

### 5.1.6 Estonia

Título de la ley	Autoridad Fiscalizadora
<b>Ley de Información Pública 2001</b>  <i>Public Information Act</i>	Inspección Protectora de Datos  <i>Data Protection Inspectorate</i>

La Inspección Protectora de Datos tiene la obligación de hacer cumplir la Ley de Información Pública. Puede revisar decisiones de las autoridades públicas y recibir quejas de los ciudadanos. Los oficiales de Información pueden demandar explicaciones de la Administración pública, así como también revisar los documentos internos. Las decisiones de la Insectoría son vinculantes, pudiendo obligar a las instituciones públicas que liberen los documentos. Los entes públicos pueden apelar a una corte administrativa.

### 5.1.7 Francia

Título de la ley	Autoridad Fiscalizadora
<b>Ley de acceso a documentos administrativos 1978</b>  <i>Loi relative au droit d'accès aux documents administratifs</i>	Comisión de acceso a documentos administrativos  <i>Commission d'Access aux Documents Administratifs</i>

La autoridad fiscalizadora de la información en Francia posee absoluta independencia de criterio; su composición impide que la administración pública o los poderes legislativo y judicial tengan injerencia en el sentido de sus decisiones, sin embargo, estas no son vinculantes, por lo que la comisión carece de facultades punitivas. Tiene, eso sí, la competencia para examinar toda clase de asuntos

relacionados con el acceso a la información pública. Las apelaciones a las solicitudes de información son conocidas en primer lugar por el Comisionado de acceso a documentos administrativos.

#### 5.1.8. Hungría

Título de la ley	Autoridad Fiscalizadora
<p><b>Protección de los Datos Personales y la divulgación de los Datos de Interés Público 1992</b></p> <p><i>Protection of Personal Data and Disclosure of Data of Public Interest</i></p>	<p>Comisionado Parlamentario para la Protección de los Datos y el Acceso a la Información</p> <p>Parliamentary Commissioner for Data Protection and Freedom of Information</p>

La institución del Comisionado Parlamentario para la Protección de los Datos y el Acceso a la Información es independiente del gobierno, otras dependencias y el sector privado. Su competencia cubre tanto al Estado como al sector privado y es responsable de reportar su trabajo únicamente al Parlamento. Su labor es auxiliada por un equipo de trabajo compuesto de consejeros, abogados, expertos y profesionales administrativos. No es una corte de justicia ni una autoridad convencional, emite recomendaciones y su herramienta principal es la publicidad,

Sus tareas principales son: investigar a petición de un ciudadano, el posible abuso del derecho de acceder a la información pública o datos personales; supervisar cualquier tipo de archivo; mantener una base de datos de aquellas personas encargadas de archivar información; proponer reformas a la ley sobre la materia; supervisar los alcances de la justificación de secretos oficiales y de Estado, emitiendo su opinión al respecto y en casos específicos, iniciar la desclasificación de la información que ha sido clasificada como secreto oficial o de Estado; promover la cultura y el conocimiento del derecho de acceder a la información.

Una persona puede acudir al Comisionado para la Protección de Datos cuando ha sido violado su derecho de obtener datos personales o está en peligro de serlo o cuando ha solicitado información pública y esta no ha sido proporcionada.

El Comisionado luego de recibir una queja la registra e inicia la investigación correspondiente notificando por escrito a la persona interesada. El resultado del procedimiento, la recomendación emitida y cualquier otro acto interno es comunicado a la persona que interpuso la queja o su Abogado.

#### 5.1.9 Inglaterra

Título de la ley	Autoridad Fiscalizadora
<p><b>Ley de libertad de información 2000 (en vigor a partir del 2005)</b></p> <p><b><i>Freedom of Information Act</i></b></p>	<p>Comisionado para la Información</p> <p><i>Information Commissioner</i></p>

El Comisionado para la Información es la autoridad encargada de supervisar el cumplimiento de la Ley, está facultado para tramitar las peticiones hechas ante él sobre el acceso a la información. Está dotado de cierta independencia de criterio, toda vez que para calificar si una autoridad cumple o no con su deber de informar, debe obtener su consentimiento.

La Ley le faculta para promover entre las autoridades gubernamentales el acceso a la información de carácter público. Carece de facultades sancionadoras y no está dotado de ningún tipo de autonomía (presupuestaria, de gestión y de decisión) debido a que es un órgano integrante del parlamento. Aun así, debe considerarse una autoridad independiente ya que forma parte del parlamento pero no lo integra.

### 5.1.10 Irlanda

Título de la ley	Autoridad Fiscalizadora
<b>Ley de Libertad de Información 1997/2003 (reformada)</b>  <b><i>Freedom of Information Act</i></b>	Comisión de Información  Office of the Information Commissioner

El Artículo treinta y tres de la Ley determina que el comisionado de la información es independiente en el ejercicio de sus funciones. Es recomendado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores y elegido por el titular del Poder Ejecutivo.

Se debe señalar que la persona electa para desempeñar el cargo de Comisionado de la Información, puede a la vez, ser el ombudsman de la República, es decir, pueden reunirse en un solo individuo, dos calidades públicas independientes. Irlanda es el único país que admite esta posibilidad.

La Comisión de Información no está adscrita a ningún poder estatal, tiene absoluta independencia de criterio respecto de las autoridades ejecutiva, legislativa y judicial. Esta aseveración se fundamenta en el hecho de que el ombudsman posee dicha autonomía, lo que permite deducir que el comisionado también cuenta con la misma, aunque no exista disposición expresa al respecto.

El comisionado tiene facultades para requerir a cualquier persona o autoridad que posea información, que a su juicio sea necesaria para el cumplimiento de sus funciones; así como examinar y obtener copias de cualquier documento público que considere relevante para efectos de investigación. Tiene facultades punitivas: está

autorizado a sancionar a los funcionarios que no acaten sus requerimientos o que le obstruyan en el ejercicio de sus funciones.

#### 5.1.11 Islandia

<b>Título de la ley</b>	<b>Autoridad Fiscalizadora</b>
<b>Ley de información 1997</b>	Comisión de Información
<b><i>Information Act (Upplýsingalög)</i></b>	<i>Information Commitee</i>

La decisión de negar información pública puede apelarse ante la Comisión de Información conformada por tres personas elegidas por el Primer Ministro. El Artículo 24 de la Ley establece que la Comisión es independiente y sus decisiones no pueden ser referidas a otras autoridades administrativas.

Las apelaciones deben ser presentadas ante la Comisión de Información treinta días después de notificada la resolución que determina la negación de acceder a la información. La Comisión dará audiencia a la autoridad administrativa y luego decidirá sobre el asunto notificando a las partes lo más pronto posible. Si la decisión favorece a la divulgación de la información, la autoridad administrativa deberá permitir el acceso tan pronto es notificada.

### 5.1.12 Japón

Título de la ley	Autoridad Fiscalizadora
<p><b>Ley sobre Acceso a la Información en manos de Órganos Administrativos 1999 (en vigor en el 2001)</b></p> <p><i>Law Concerning Access to Information Held by Administrative Organs</i></p>	<p>Consejo de revisión para la revelación de información.</p> <p><i>Information Disclosure Review Board</i></p>

No existen apelaciones internas. Estas son referidas por la autoridad administrativa al Consejo de Revisión para la Revelación de Información, una comisión en la oficina del Primer Ministro conformada por tres personas independientes del gobierno como profesores de derecho y funcionarios públicos jubilados. Sus decisiones no son vinculantes pero generalmente son aceptadas.

### 5.1.13 Kosovo

Título de la ley	Autoridad Fiscalizadora
<p><b>Ley de Acceso a Documentos Oficiales 2003</b></p> <p><i>Law on Access to Official Documents</i></p>	<p>Procurador de los Derechos Humanos</p> <p><i>Ombudsperson Institution</i></p>

La decisión que niega el acceso a la información puede ser apelada: primero ante la autoridad que emitió la decisión; segundo, ante una corte o el Procurador de los Derechos Humanos (Ombudsperson).

El Ombusperson tiene un rol importante: observador independiente y un estricto fiscalizador de las acciones de las autoridades de Kosovo.

#### 5.1.14 México

Título de la ley	Autoridad Fiscalizadora
<b>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, 2002</b>	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) es un órgano dotado de autonomía operativa presupuestaria y de decisión, tiene absoluta independencia de criterio no queda adscrito a ningún poder estatal. Esta integrado por cinco comisionados nombrados por el ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República; duran en su cargo siete años sin posibilidad de reelección y pueden ser removidos sólo por falta grave a las disposiciones de la Ley.

A partir de la entrada en vigor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, más de 250 dependencias y entidades del gobierno federal mexicano tienen la obligación de atender las solicitudes de información, así también, tiene la obligación de abrir una Unidad de Enlace para ese fin. Una vez solicitada, un Comité de Información en cada dependencia determinará si la información se otorga o no. En caso de que la decisión sea negativa, el solicitante puede interponer un recurso de revisión ante el IFAI quien elaborara un dictamen en cada caso abriendo la información o confirmando la decisión de la dependencia.

Sus funciones son: resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes, esto quiere decir que sus decisiones son vinculantes, obligando a la entidad administrativa que libere la información; determinar los criterios de clasificación

de “información reservada” e “información confidencial” y promover en la sociedad y en el gobierno la cultura de la transparencia.

Si bien la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental obliga a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los organismos constitucionales autónomos (IFE, CNDH, Banco de México), el IFAI tiene facultades para vigilar su cumplimiento y resolver sobre negativas de acceso a la información únicamente respecto a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia y la Procuraduría General de la República.

Conforme a la misma Ley, tanto los Poderes Legislativo y Judicial, como los organismos constitucionales autónomos, deben expedir sus propios reglamentos para garantizar la exacta observancia y aplicación de las disposiciones.

#### 5.1.15 Portugal

Título de la ley	Autoridad Fiscalizadora
<b>Ley de acceso a documentos administrativos 1993</b>	Comité de Acceso a Documentos Administrativos
<b>Lei de Acesso aos Documentos Administrativos</b>	Comissao de Acesso aos Documentos Administrativos

El Artículo dieciocho de la Ley de Acceso a la Información establece la creación de una autoridad independiente, dotada de autonomía técnica y administrativa denominada “Comité de Acceso a Documentos Administrativos”, encargada de resolver las inconformidades presentadas ante la denegación de acceso a la información pública por parte de las autoridades. El comité tiene plena autonomía de criterio y decisión y no está circunscrito a ningún poder estatal.

La composición de este comité garantiza la autonomía de sus decisiones frente a cualquier autoridad estatal, está conformado: por un juez de la Suprema Corte Administrativa, quien funge como presidente; por dos miembros de la Asamblea de la República; por un profesor designado por el presidente de la Asamblea; por dos personas de destacada trayectoria designado por la Asociación Nacional de Municipalidades de Portugal; por un abogado designado por la Barra (colegio de abogados) y por un miembro del Comité Nacional de protección de Datos Personales Computarizados. A diferencia del caso mexicano, los integrantes de este colegio pueden conservar sus funciones mientras fungen como comisionados. Tiene la facultad de elaborar su normatividad interna y la de emitir recomendaciones sobre el estado que guarda el acceso a la información pública.

#### 5.1.16 Serbia y Montenegro

Titulo de la ley	Autoridad Fiscalizadora
<p><b>Ley sobre el Libre Acceso a la Información Pública de Importancia 2004</b></p> <p><b><i>Law on Free Access to Information of Public Importance</i></b></p>	<p>Comisión para la Información de Importancia Pública</p> <p><i>Commission for Information of Public Importance</i></p>

El recurso de apelación en contra de una decisión administrativa que niega el acceso a la información puede presentarse ante la Comisión para la información de importancia pública, que es un ente público autónomo e independiente. El Comisionado puede conocer casos relacionados con la restricción del acceso a la información, retrasos, costos elevados, y la negativa de proveer la información en el formato o lenguaje requerido por el solicitante. Sus decisiones son vinculantes.

El Comisionado también monitorea la implementación de la ley, prepara y propone reformas a la misma, capacita funcionarios públicos, educa al público y publica manuales enfocados al uso de la ley.

#### 5.1.17 Suecia

<b>Título de la ley</b>	<b>Autoridad Fiscalizadora</b>
<b>Ley de Libertad de Prensa 1949</b>	Ombusman Parlamentario
<b><i>Freedom of the Press Information Act.</i></b>	<i>Parliamentary Ombudsman</i>

El Ombusman parlamentario tiene a su cargo la tramitación de requerimientos sobre la negativa de acceso a la información pública. Está adscrita al poder legislativo, pero dotada de autonomía de gestión, criterio y decisión. Puede investigar los casos que se le presentan, sin embargo, sus decisiones no son vinculantes

#### 5.1.18 Simbabwe.

<b>Título de la ley</b>	<b>Autoridad Fiscalizadora</b>
<b>Ley de Acceso a la Información y Protección a la Privacidad. 2002</b>	Comisión de Medios e Información
<b><i>Access to Information and Privacy Protection Act</i></b>	<i>Media and Information Commission</i>

La Ley creó la Comisión de Medios e Información que tiene la obligación de conocer los recursos de revisión en contra de las decisiones o acciones de una autoridad administrativa. La Comisión puede dirigir investigaciones y ordenar la libertad

de documentos. Las apelaciones ante las decisiones de esta comisión pueden interponerse ante una Corte Administrativa.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente las autoridades independientes, aunque tienen en común la independencia de criterio sobre cual información que debe considerarse pública y cuál debe ser restringida, tienen las siguientes diferencias significativas: forma que se elige a su representante o representantes; su estructura; poder de sus decisiones; y, relación con las demás instituciones del Estado.

Según la forma que se elige a su representante se puede mencionar que en Alemania, por ejemplo, el Comisionado para la Protección de Datos es elegido por el Parlamento y electo por el Presidente Federal; en Escocia es elegido por Su Majestad y nominado por el Parlamento; en Irlanda es recomendado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores y elegido por el titular del Poder Ejecutivo. Otra de las formas para elegir a la autoridad encargada de garantizar el derecho de acceso a la información pública es la utilizada en Antigua y Barbuda donde es elegido por el Gobernador General y posteriormente aprobado por el Parlamento; en México los comisionados de información son nombrados por el ejecutivo federal y aprobados por el Senado. En Islandia se encuentra un caso distinto: la Comisión de Información conformada por tres personas es elegida por el Primer Ministro y en Japón el Consejo de revisión para la revelación de información está conformado por tres personas independientes del gobierno como profesores de derecho y funcionarios públicos jubilados.

Según su estructura se pueden encontrar las siguientes diferencias: en varios de los países el poder de garantizar el acceso a la información es otorgado a una persona, por ejemplo: en Alemania está a cargo de un Comisionado Federal, al igual que en Antigua y Barbuda, Canadá, Escocia, Francia, Hungría, entre otros. En México, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública está integrado por cinco comisionados, en Portugal existe un Comité de Acceso a Documentos Administrativas

conformado por: por un Juez de la Suprema Corte Administrativa, quien funge como presidente; por dos miembros de la Asamblea de la República; por un profesor designado por el presidente de la Asamblea; por dos personas de destacada trayectoria designado por la Asociación Nacional de Municipalidades de Portugal; por un abogado designado por la Barra y por un miembro del Comité Nacional de protección de Datos Personales Computarizados; en Islandia como en Japón la comisión o el consejo está conformado por tres personas.

Las decisiones emitidas por las diferentes autoridades encargadas de garantizar el pública pueden ser: vinculantes o no vinculantes. En Antigua y Barbuda las decisiones del Comisionado son vinculantes, teniendo el poder de ordenar compensaciones, imponer multas, y requerir a las autoridades públicas que realicen las acciones necesarias para cumplir con la ley; en Estonia las decisiones de la Inspectoría también son vinculantes, teniendo la facultad de obligar a las instituciones publicas que liberen los documentos, otros casos similares son las decisiones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información de México y las tomadas por la Comisión para la Información de Importancia Pública de Serbia y Montenegro. Las decisiones o recomendaciones no vinculantes son la característica más frecuente en las instituciones independientes de las que se ha venido exponiendo, en Bélgica, Canadá, Francia, Hungría, Inglaterra, Suecia, Japón las decisiones de esta naturaleza le permite a la autoridad administrativa ignorar la recomendación emitida.

En principio, todo órgano independiente deberá desligarse de todo vínculo de la administración que pueda cuestionar las decisiones relativas a la divulgación de información y tener competencia de conocer todos los recursos de revisión en contra de cualquier entidad pública. Sin embargo, se pueden identificar diferentes relaciones entre los organismos del Estado y esta autoridad. En Inglaterra, por ejemplo, el Comisionado para la información es un órgano integrante del parlamento, aun así, se considera autoridad independiente ya que forma parte del parlamento pero no lo integra; lo mismo sucede en Suecia: el Ombusman Parlamentario está adscrito al poder

legislativo pero tiene autonomía de gestión, criterio y decisión. En Japón, el Consejo de Revisión para la revelación de información es una comisión que funciona en la oficina del Primer Ministro. Un caso particular es el de Irlanda: la persona electa para desempeñar el cargo de Comisionado de la Información, puede a la vez, ser el ombudsman de la República, siendo el único país que admite esta posibilidad.

Otra diferencia es la relacionada con el momento que conoce la solicitud de revisión. En algunos países como Francia y Kosovo, la apelación se conoce primero por la autoridad que emitió la decisión y segundo, ante la autoridad independiente encargada de proteger el acceso a la información. En otros países, la apelación es presentada directamente a la autoridad encargada de garantizar el derecho, tal es el caso de Islandia y Japón donde no existen apelaciones internas. Un caso peculiar es el de Inglaterra donde el Comisionado para la Información puede calificar si una autoridad cumple o no con su deber de informar únicamente con la autorización de esta. En la mayoría de los casos, la ley establece la posibilidad de apelar la decisión de las autoridades independientes, o de obligar a las entidades públicas que obedezcan sus instrucciones, ante las Cortes de Justicia.

Independientemente de cómo se estructure la autoridad autónoma, siempre debe responder al principio de independencia de criterio y decisión en cuanto a la información que se considera como excepción al derecho de acceder a la información. Todo dependerá de la cultura del país, sus posibilidades económicas, el contexto político, la oferta y demanda de información, la estructura del Estado y la voluntad política de los funcionarios públicos. ¿Cuál será la mejor opción para Guatemala?

Otra pregunta que surge al identificar si un país cuenta con una entidad autónoma que garantice el derecho del acceso a la información, como los países anteriormente descritos, es: sí en esos países el derecho de acceder a la información es garantizado gracias a la existencia de dicha institución.

Para resolver la inquietud se tomará en cuenta un dato importante encontrado en el estudio publicado en el año 2006 por la Iniciativa Pro-Justicia de la organización Sociedad Abierta<sup>61</sup>. Según esta investigación realizada en 14 países (Armenia, Bulgaria, Macedonia, Francia, Rumania, España, Ghana, Kenya, Mozambique, Nigeria, Senegal, Sur África, Argentina, Chile, México y Perú) donde se obtuvo más información fue en Bulgaria (48%), Rumania (49%) y Armenia (51%), los tres cuentan con una ley que regula el derecho de acceso a la información pública, pero no con un ente autónomo. En México la información recibida representó el 25% de la solicitada y en Francia el 21%<sup>62</sup>. Todas las solicitudes de información fueron evaluadas previamente para que no enmarcaran en las excepciones del derecho de acceso.

El estudio es claro al mostrar que la existencia de una ley que regule el derecho de acceso a la información pública eleva los niveles de efectividad en su ejercicio, sin embargo, la existencia de una institución autónoma no es condición para que el derecho sea garantizado, tal como lo muestran los países europeos señalados.

## 5.2. El caso de Guatemala

El Artículo 1 de la Constitución Política de la República establece que el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia siendo su fin supremo la realización del bien común. Para alcanzar este objetivo se cuenta con un sistema de gobierno republicano, democrático y representativo, tal como lo establece el Artículo 140 de la Carta Magna, cuyo principio esencial es que la soberanía radica en el pueblo quien la delega para su ejercicio en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Aunque esta es la estructura clásica bautizada por Locke y Montesquie, el desarrollo de las relaciones políticas y administrativas ha flexibilizado la división de

---

<sup>61</sup> Open Society, Justice Initiative, **Transparency & Silence, a survey of Access to information Laws and Practices in 14 countries**, pág. 74

poderes incorporando en su marco teórico nuevas realidades políticas y a los llamados órganos constitucionales autónomos.

El Estado contemporáneo es mucho más complejo que el de los viejos tiempos, o sea, el sistema monárquico de la edad media. Ahora existen instituciones públicas que gozan de una autonomía legislada y protegida por la Constitución. Mantienen relaciones muy importantes con los Organismos del Estado en las cuales existen razones en la teoría y en la práctica que hacen necesaria su acentuada autonomía. Entre los órganos constitucionales autónomos que operan en Guatemala en la actualidad se encuentran: la Escuela Nacional Central de Agricultura, la Universidad de San Carlos de Guatemala, la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala y Comité Olímpico Guatemalteco, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Banco de Guatemala, la Contraloría General de Cuentas, el Ministerio Público, y las Municipalidades.

En el Artículo 134 de la Constitución de la República se dispone la posibilidad de crear entidades autónomas cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de los fines del Estado. El Artículo literalmente establece: “Artículo 134: [...] La autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la Constitución de la República, se concederá únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines. Para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República. Se establecen como obligaciones mínimas del municipio y de toda entidad descentralizada y autónoma, las siguientes: a) coordinar su política, con la política general del Estado y, en su caso con la especial del Ramo a que correspondan; b) Mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado; c) Remitir para su información al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, sus presupuestos detallados ordinarios y extraordinarios, con expresión de programas, proyectos, actividades, ingresos y egresos. Se exceptúa a la Universidad de San Carlos de Guatemala [...] De

considerarse inoperante el funcionamiento de una entidad descentralizada, será suprimida mediante el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República”.

Dentro de las entidades creadas según el Artículo expuesto en el párrafo anterior se encuentran, entre otras:

- ☞ La Superintendencia de Administración Tributaria –SAT- creada a través del Decreto 1-98 del Congreso de la República.
- ☞ Registro de Información Catastral de Guatemala creada a través del Decreto 41-2005 del Congreso de la República.
- ☞ Instituto Nacional de Cooperativas .INACCOOP-creado a través del Decreto 82-78 del Congreso de la República
- ☞ Instituto Nacional de Bosques –INAB-creado a través del Decreto 101-96 del Congreso de la República.
- ☞ Instituto de Fomento Municipal –INFOM- creado a través del Decreto 1132 del Congreso de la República.

En conclusión, para crear una institución autónoma encargada de garantizar el derecho de acceder a la información pública es indispensable que una ley ordinaria sea emitida por el Congreso de la República con aprobación de las dos terceras partes de los diputados.

Es importante tener en cuenta que una condición para la creación de una institución independiente que garantice el derecho de acceso a la información, es la existencia de una ley que garantice el derecho y que sea de observancia general. En Guatemala hubo seis intentos de crear dicha ley, sin embargo, en ninguno de ellos se incluyó una institución de esta naturaleza.

Otro elemento importante para considerar es la competencia de dicha institución. Aunque es un ente autónomo creado por una ley emitida por el Congreso de la República es imposible que tenga facultades que sobrepasen aquellas que tienen los poderes del Estado y los órganos autónomos constitucionales. Un ejemplo claro de cómo abordar este problema es el de México, que en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Título Segundo, regula el acceso a la información en el Organismo Ejecutivo Federal específicamente, y en el capítulo segundo del mismo título crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) como un órgano de la Administración Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión que afecta únicamente al Poder Ejecutivo. El Acceso a la Información en los demás sujetos obligados está regulado en el Artículo 61 de la ley en cuestión, el cual establece: “El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley”

Sin embargo, la misma Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública incluye dentro de las atribuciones del IFAI, expuestas en el Artículo 37, numeral romano XV, la posibilidad de celebrar acuerdos y programas con todos los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal, para garantizar el acceso de toda persona a la información que se encuentra en posesión de los mismos. Actualmente el IFAI tiene convenios celebrados con varias instituciones públicas, dentro de las cuales se encuentran<sup>63</sup>:

---

<sup>63</sup> Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, [http://www.ifai.org.mx/cultura\\_t/convenios.htm](http://www.ifai.org.mx/cultura_t/convenios.htm)

- ☞ Instituto Federal Electoral
- ☞ Suprema Corte de Justicia de la Nación
- ☞ Senado de la República
- ☞ Convenio Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) - IFAI
- ☞ Secretaría de la Función Pública, IFAI y Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa
- ☞ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
- ☞ Comisión Nacional de Derechos Humanos
- ☞ Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje
- ☞ Confederación de las Uniones Sociales de Empresarios de México, A.C.

El objeto principal de cada convenio es crear los mecanismos que faciliten la relación entre las partes. Cada instrumento establece cláusulas diferentes pero todas persiguen el fin de promover una cultura de transparencia y el desarrollo del derecho de acceder a la información pública.

Una autoridad guatemalteca que es importante mencionar es el Comisionado para la Transparencia y contra la Corrupción creado a través del Acuerdo Gubernativo No. 91-2004. Según el Artículo primero del acuerdo mencionado: “con carácter temporal y como parte del Organismo Ejecutivo, se crea la Comisión para la Transparencia y Contra la Corrupción, que funcionará como una instancia unipersonal con un Comisionado designado por un periodo de un año, que podrá prorrogarse a decisión del Presidente de la República”. Este Comisionado tiene un rol importante en el desarrollo del acceso a la información en Guatemala. Primero, promovió la creación del Acuerdo Gubernativo 645-2005 “Normas generales de Acceso a la Información Pública en el Organismo Ejecutivo y sus Dependencias” y sus reformas contenidas en el Acuerdo Gubernativo 535-2006; segundo, de acuerdo al Artículo 13 del Acuerdo Gubernativo 645-2005, “el comisionado para la Transparencia y contra la Corrupción en el Organismo Ejecutivo, asesorará al Presidente de la República, Ministros de Estado, Secretarios y demás funcionarios del Organismo Ejecutivo, respecto de la aplicación de

las presentes normas. Dicho funcionario deberá informar al presidente de la República los resultados de la aplicación de las presentes normas generales, así como de entregar públicamente un informe anual sobre los resultados de su aplicación”. Aunque su creación y trabajo a contribuido al desarrollo del acceso a la información en Guatemala, el Comisionado no tiene independencia del Organismo Ejecutivo, dentro de sus funciones no se incluye la de conocer recursos de apelación en contra de la negación de información, y es de carácter temporal sujeto a los cambios que un nuevo gobierno pueda generar.

En el próximo capítulo se expondrán las opiniones de algunos de los conocedores del tema en el ámbito internacional como nacional con el objetivo de llegar a una conclusión sobre la necesidad o no de crear una institución autónoma que garantice el acceso a la información en el Organismo Ejecutivo y sus dependencias.

## CAPÍTULO VI

### **6. Opiniones de expertos sobre la necesidad de crear una institución autónoma que promueva y cumpla con la vigencia del derecho de acceso a la información pública en el Organismo Ejecutivo y sus dependencias.**

Para ahondar en el tema que se ha venido discutiendo en este trabajo, se entrevistó a un grupo de actores nacionales e internacionales con el fin de conocer los diferentes puntos de vista acerca del acceso a la información y su evolución. Para ello se diseñó un cuestionario de 12 preguntas y el objetivo perseguido era reforzar el criterio de la creación de una institución autónoma dedicada a la vigilancia de la observancia del derecho que tiene todo ciudadano a ser informado de los asuntos públicos, especialmente, en el Organismo Ejecutivo y sus dependencias. Se envió a 20 personas que fueron seleccionadas de acuerdo al papel que representan en el escenario del derecho de información.

Se recibió la respuesta de 10 personas o sea el 50% de los consultados, siendo los siguientes:

1. *Noam Chomsky*, estadounidense, profesor de lingüística del Instituto de Tecnología de Massachusetts. Autor de varios libros entre los que destacan: Actos de agresión, El miedo a la democracia, El mundo después de Irak, La segunda guerra fría, Los guardianes de la libertad, Ilusiones necesarias, perspectivas sobre el poder, Noam Chomsky habla de América Latina, El beneficio es lo que cuenta, Mantener la chusma a raya, entre otros.
2. *Toby Mendel*, director del Programa de Derecho en la Organización Artículo 19 con base en Londres. Ha trabajado intensamente en temas de acceso a la información y libertad de expresión y contribuido en la publicación de numerosos libros y artículos para Artículo 19, incluyendo temas de acceso a la información, difamación, derechos de los niños, medios públicos, entre otros.

3. *Roberto de Michelle*, abogado argentino, actualmente asesor principal de políticas de la oficina de integridad del Banco Interamericano del desarrollo BID-. Trabajó como Director de Planificación de Políticas de Transparencia, Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República de Argentina.
4. *María Julia Giorgelli*, abogada argentina, forma parte del equipo de trabajo de la Asociación por los Derechos Civiles de Argentina, específicamente del área de acceso a la información.
5. *György Halmos*, experto en la protección de datos personales, departamento de relaciones internas de la Oficina del Comisionado Parlamentario Húngaro para la protección de datos personales y libertad de información.
6. *Alejandro Urizar*, sociólogo, Coordinador del Programa de Transparencia de Acción Ciudadana, capítulo guatemalteco de Transparencia Internacional.
7. *Silvio Gramajo*, periodista guatemalteco, autor del libro “El derecho de acceso a la información: análisis del proceso de discusión y gestión en Guatemala” publicado por la Asociación Doses en el año 2003.
8. *Sergio Mijangos*, abogado y notario, asesor de la Comisión Presidencial para la Transparencia y Anti-corrupción.
9. *Javier Monterroso*, miembro del Fortalecimiento de Organizaciones Sociales en Temas de Seguridad (Foss) que forma parte del grupo de organizaciones que promovieron la iniciativa número 3165 y el nombre: “*Acceso a la Información, Datos Personales o Habeas Data y Clasificación y Desclasificación de Información Estatal Reservada*”.
10. *Sergio Quiñónez*, asesor del Sistema de Información y Monitoreo de la Obra Pública –SIMPO-. Fue parte del Observatorio Ciudadano, conjunto de organizaciones que promovieron el acceso a la información pública en los años 2002 al 2004.

A continuación se exponen las preguntas realizadas y las respuestas obtenidas:

## 1. ¿Qué importancia le atribuye a que en un país haya libre acceso a la información pública?

Noam Chomsky opina: “It is as important as the difference between tyranny and freedom generally. People can be free in a meaningful sense only insofar as they free only insofar as they can make informed decisions. That seems close to truism.”<sup>64</sup> La importancia de que exista libertad de información en un país que se atreve a llamarse democrático, es esencial.

Roberto de Michelle manifiesta de la siguiente manera la enorme importancia que el acceso a la información tiene: “gracias al acceso a la información pública hay mayor posibilidad que se robustezca el debate político en la sociedad; es posible que se incremente la posibilidad de que los distintos grupos sociales ejerzan el control sobre el poder; es posible que la economía marche de manera más eficiente; hay también evidencia que indica que el acceso a la información reduce las posibilidades que haya fraude o prácticas indebidas por parte del sector privado en contra de ahorristas y accionistas en general. El acceso a la información es enormemente beneficioso e instrumental para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y para el fortalecimiento del desarrollo económico del país”

Maria Julia Giorgelli determina el carácter instrumental del derecho diciendo “El derecho de acceso a la información pública constituye una herramienta básica para las democracias, es una precondition para ejercer el derecho a la libertad de expresión y necesario para poder ejercer otros derechos constitucionales. En Países de sesgo totalitario este derecho no suele estar garantizado, ello de algún modo muestra que la herramienta es un indicador de sistemas democráticos de apertura y en el que se respetan las garantías constitucionales. Se ha dicho que a través de esta figura se contribuye a mejorar los gobiernos; a que estos sean más transparentes, y donde la

---

<sup>64</sup> Es tan importante como la diferencia entre tiranía y libertad en general. Las personas pueden ser libres en un sentido significativo en la medida que pueden ser libres para tomar decisiones informadas. Eso parece acercarse a lo obvio.

sociedad pueda tomar decisiones más responsablemente al tener acceso a datos, informes o ciertas decisiones gubernamentales. Asimismo el reconocimiento de esta garantía sirve para que otros derechos constitucionales puedan cumplirse.”

“La importancia que tiene el Acceso a la información pública en un Estado está relacionada con dos premisas fundamentales: 1. El poder; y, 2. Que estamos en una sociedad de información”, esta es la opinión de Alejandro Urizar, quien continua diciendo: “cuando la información está al alcance de una mayor cantidad de personas hay una redistribución del poder. Esto permite el ejercicio de derechos clásicos como por ejemplo: el control del ciudadano o el control de la sociedad civil hacia la sociedad política en términos generales”

En resumen podría decirse que no puede existir una sociedad democrática sin el derecho del ciudadano de acceder a la información generada por el Estado, como lo expresa Toby Mendel: el acceso a la información “promotes democracy, accountability, good governance and better participation by citizens”<sup>65</sup>

## **2. ¿Qué estrategias cree usted que se pueden implementar para que el ciudadano ejerza su derecho a estar informado?**

Roberto de Michelle afirma que estrategias de manual hay muchas. Sin embargo “lo que se tiene es poca evidencia sobre la economía política de esas estrategias”. Para generar las estrategias es importante tener en cuenta, según Michelle, que, aunque “se puede invertir una enorme cantidad de recursos en poner información a disposición del público, eso no garantiza que el público demande esa información o que sepa utilizarla, tampoco garantiza que aun si la sabe utilizar tenga el impacto que se espera. Más recientemente quienes estudian este tema en forma teórica distinguen tres momentos en el proceso de promover el acceso a la información:

- a. Un primer momento en el cual los países discuten básicamente lo que se llama el “derecho al acceso” que es el momento más básico en el cual se discute si es

---

<sup>65</sup> Promueve la democracia, la rendición de cuentas, la buena gobernabilidad y la mejor participación de ciudadanos.

necesario una ley o no y cuáles son las condiciones de la ley o si es necesario un organismo de aplicación.

- b. Después viene otro momento que generalmente se conoce como “movimiento de transparencia focalizada” en la cual la estrategia es tratar de que haya intervenciones en sectores muy específicos del acceso a la información entendido como un puente para otros beneficios sociales o públicos. Por ejemplo: si hay un programa de beneficios de sociales, un seguro de salud o lo que sea, se promueve que haya acceso a la información sobre los planes médicos de ese seguro de salud, para que la gente pueda tomar una decisión sobre que cobertura le conviene en seguro de salud o como obtener los beneficios del seguro de salud. Esta segunda etapa del desarrollo del acceso a la información, de información focalizada, requiere de diseños de políticas mucho más complejos y específicos porque es totalmente sectorizado, el acceso a la información en tema de salud, es distinto al tema de las finanzas y distinto al acceso a la información en obra pública.
- c. Después hay una tercera ola que recién ahora se empieza a explorar, que es ver el tema del acceso a la información más vinculado con el impacto que van a tener las tecnologías como el internet y todo lo que esté relacionado con la tecnología de la información y el conocimiento en el acceso a la información.

La respuesta a la pregunta depende en qué situación está el país del cual se está hablando”.

Según Alejandro Urizar una de las grandes debilidades de los enfoque del acceso a la información en la actualidad es “que solo se ha incentivado la oferta del acceso, lo que implica todavía una muy baja demanda por parte de la ciudadanía y esto está involucrado directamente con otro fenómeno y es con el hecho de ser ciudadano. La sociedades contemporáneas de alguna manera relegan al ciudadano a los ámbitos privados cada vez se interesan menos en los ámbitos públicos, en consecuencia, el ciudadano se ha confundido con el consumidor o con categorías como el cliente y no como un sujeto de derechos y obligaciones y que ese sujeto para el ejercicio de sus derechos, requiere de información”

Con la argumentación de Urizar se puede concluir que la estrategia deberá ser enfocada en informar al ciudadano de la importancia que tiene el acceso a la información en sus vidas, cómo este derecho permite tomar decisiones informadas y dirigidas a mejorar su situación actual.

Según la experiencia de Giorgelli, “resultan de suma utilidad las “tareas de capacitación o difusión del derecho”. En este sentido pueden emprenderse charlas sobre la importancia, la situación normativa y análisis de casos prácticos sobre el derecho de acceso a la información pública. También es posible realizar “alianzas con actores claves” sean estos regionales o locales (por ej. periodistas, académicos, etc), que al hacer uso de esta figura combinado con los medios masivos de comunicación, puedan amplificarse experiencias. También considero que sería de importancia incluir éste derecho en materias de las universidades (sobre todo de derecho y periodismo)”

### **3 ¿Cuáles cree que han sido los efectos que ha tenido la inexistencia de una ley de acceso a la información pública en Guatemala?**

Según Roberto de Michelle, “la ley es un instrumento que favorece al sistema, pero pueden haber otros instrumentos. Obviamente la ley es el ideal y hay que tratar que exista, pero uno puede tener situaciones en las cuales aun sin leyes haya acceso a la información. El objetivo siempre tiene que ser tener acceso a la información y entender que la ley es instrumental para ese objetivo”.

En Guatemala hubo 9 intentos para que existiera una ley vigente en materia de acceso, hoy las iniciativas se encuentra archivadas en el Congreso de la República. Según el Licenciado Mijangos, los efectos de la ausencia de una ley de la materia han sido de diversa índole: “en primer lugar, se ha vedado el derecho ciudadano de poder acceder en forma fácil y efectiva a la información pública, no por inexistencia de una norma, porque la Constitución lo prevé, sino porque al no haber una norma ordinaria, no existe una regulación sobre el mecanismo que debe utilizarse. Es decir, ha faltado la reglamentación de la norma”

El problema básico está relacionado con la “exigibilidad del derecho”, expone Giorgelli, y continua “por otro lado genera mayor discrecionalidad en la práctica de éste derecho, en este sentido, al no contar con una norma que regule el plazo para entregar la información, los requisitos para presentar solicitudes, la posibilidad que éste posee para el supuesto de incumplimiento de parte del Estado, deja al solicitante en un estado de indefensión. Y también a quienes trabajan ese campo en la situación de no poder afirmar con total certeza, cuáles son las bases o requisitos mínimos necesarios para el óptimo ejercicio de éste derecho”.

En el mes de agosto del año 2006, Giorgelli visitó Guatemala como consultora contratada por Acción Ciudadana para diseñar la metodología que crearía los primeros indicadores de acceso a la información pública en el país. Con su conocimiento en la normativa guatemalteca opinó: “en el caso de Guatemala, sin embargo, es de suma importancia la consagración constitucional del derecho. Asimismo, en relación con el hecho de que exista un acuerdo gubernativo, considero que favorece ya que sienta las bases para una mejor práctica del derecho y adelanta conflictos y coincidencias para el momento en que se sancione una Ley. Por otra parte, éste tipo de normas suelen ser más “débiles” ya que no representan el consenso de las leyes votadas por el Congreso y también porque podrían ser derogadas por un nuevo Administrador”

Silvio Gramajo afirma que “una ley no debe estar para saber cuáles deben ser los resultados, una ley está para que se respete un derecho humano, se cumpla o no se cumpla eso es otra cuestión. En principio, el Estado me está violando un derecho humano al no crear una ley que garantice ese derecho”. Sin embargo según Chomsky “a law in itself would not do much unless is implemented”<sup>66</sup>

Toby Mendel, autor de la encuesta sobre leyes que regulan el derecho del acceso a la información en el mundo afirma: “Es difícil imaginar “la democracia de hoy” sin una ley que regule el acceso a datos de interés público. Si el Estado, las autoridades no son transparentes no puede existir un control real por parte de la

---

<sup>66</sup> Una ley por sí misma no puede hacer mucho a menos que sea implementada.

sociedad que es –haciendo hincapié de nuevo- necesario para un funcionamiento adecuado de la democracia y contra la corrupción”.

**4. Según su criterio, ¿cuáles fueron las razones por las cuales no se ha incluido en las iniciativas de ley, relacionadas con el acceso a la información y presentadas al Congreso de la República de Guatemala, la creación de una institución autónoma que vele por el acceso a la información pública en el Organismo Ejecutivo y sus dependencias?**

Según los guatemaltecos consultados, iniciando por Alejandro Urizar, “nunca ha generado consenso la creación de una institución autónoma que garantice el derecho de acceso a la información”. La falta de consenso obliga a que los Negociadores de la iniciativa de ley cedan a ciertas condiciones con tal de que por lo menos, sea estudiado el texto propuesto. “recordemos – opina Urizar - que un proceso de creación de ley es un proceso de negociación política, en consecuencia, las partes que intervienen en el proceso están conscientes cuál es el mapa de poder en el cual está inserto y la viabilidad política que esa ley tiene para ser aprobada... creo que en algún momento se ha optado por dejar fuera esa posición o esa opción debido a que el Congreso definitivamente no lo aprobaría o generaría más disenso hacia lo interno”

Silvio Gramajo, que representó al grupo Doses, en el las reuniones de las organizaciones que redactaron la iniciativa de ley del año 2003, expreso: “el problema en Guatemala es precisamente aquellas personas que dicen que no es necesaria la creación de una institución de esa naturaleza”. Según Gramajo, el problema fundamental es que en Guatemala no se le da el tiempo necesario a las instituciones para que se fortalezcan, “Cuando una institución no funciona, lo primero que dicen en Guatemala es que la institución debe desaparecer. Nunca se habla de darle tiempo para que madure y pueda sobrepasar la prueba del tiempo o crisis política. Otro asunto que se debe considerar es: si no se crea una institución nueva ¿cómo se haría para que exista una ley o una norma donde no hay quien la sancione? ¿Podrían los

tribunales de Guatemala realizar esta función paralelamente con los miles de procesos que conocen?”

Según Sergio Quiñónez una de las razones por la cual no se incluyó una institución autónoma en las iniciativas de ley fue por la falta de presión social, y porque el funcionario no siente interés en crear una herramienta que puede, en algún momento volverse en su contra, ya que con dicha ley tendrían la presión y el castigo hacia el mismo.

A criterio del Licenciado Mijangos “no es necesario que exista una institución autónoma que vele por el acceso a la información pública. Eso sería fomentar más la burocracia innecesaria”.

Las cuatro opiniones expuestas confirman la opinión de Urizar sobre la falta de consenso sobre el tema. Lo que pone de relieve una realidad: Guatemala no cuenta con una ley de acceso a la información, ni mucho menos una institución que garantice el derecho.

**5. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas que a su criterio pueden obtenerse al crear una institución autónoma que proteja el derecho de acceder a la información pública en el Organismo Ejecutivo y sus dependencias?**

Según Quiñónez, una de las ventajas es el “poder canalizar toda la información, ya que en el sistema actual el funcionario no sabe quien tiene la información que se le solicita, y el ciudadano le cuesta mucho el reunirla a esto hay que agregar que el ciudadano termina con desánimo al toparse con que la negativa del funcionario a proporcionar información que ni él mismo conoce que produce”. Y la desventaja es la capacidad del Estado de “politizarla como lo ha hecho con muchas instituciones que en el lugar de proteger crean un gran número de inconvenientes para proporcionar la información solicitada, como por ejemplo la Contraloría General de Cuentas que al politizarla dejo de cumplir su función de proteger la malversación de fondos y ella misma derrocha fondos sin cumplir su misión”

El Licenciado Mijangos no menciona ninguna ventaja con la creación de una institución autónoma como la indicada. Es más, considera que con su creación no se estaría protegiendo el derecho de acceder a la información pública. La norma constitucional 30 existe y debe respetarse, es un derecho constitucional. Con las Normas de Libre Acceso a la Información Pública en el Organismo Ejecutivo y sus dependencias, en ausencia de una norma ordinaria, permite desarrollar la norma constitucional indicada.

La única ventaja que Javier Monterroso menciona es que se tendría un responsable localizado para proteger el derecho. La desventaja radica en el entendido que su existencia no garantiza en lo absoluto la protección del acceso, pues no cuenta con ningún poder coercitivo sobre las otras entidades públicas.

Mendel asegura que es muy importante el asegurar el ejercicio del acceso a la información. El gobierno siempre tendrá ciertos prejuicios en relación a este derecho, por lo que se necesita un ente independiente que le ayude a sobrepasar ese hecho. Sin embargo, una de las desventajas sería el costo y su independencia parcial.

Según Chomsky, las ventajas dependerán si el público está comprometido en asegurar que la institución funcione de forma seria, siendo la única desventaja la dependencia de las personas hacia la institución, la cual realizaría todo el trabajo duro que tendrían que hacer ellos mismos.

En la experiencia Argentina, expresa Giorgelli, las ventajas son notables: “en efecto se da en mi país un caso que resulta paradójico y representativo. La Ciudad de Buenos Aires, cuenta con una Ley de Acceso a la Información Pública No. 104 vigente desde el año 1998, sin embargo, al no existir buenas acciones de implementación de parte del Gobierno local los resultados al momento de presentar un pedido suelen ser deficientes, no existe preparación de parte de los trabajadores de ventanilla y tampoco de los funcionarios, no hay circuitos establecidos y sobre todo abunda el desconocimiento de la norma y la uniformidad de criterios. Esta situación comparada con el Poder Ejecutivo Nacional –PEN- que sí posee una autoridad de aplicación, da muestra de los avances dispares entre ambos estados. En efecto, a nivel del PEN

existe el Decreto 1172/03 (similar a un acuerdo gubernativo), existe en éste ámbito una autoridad de aplicación encargada de implementar ésta herramienta (Subsecretaría de Reforma del Estado y Fortalecimiento de la Democracia –SURFODE-) y comparando ambas situaciones las diferencias son importantes. Por ello considero que contar con buenas leyes no siempre asegura el éxito de las herramientas o institutos que se pretenden garantizar mediante las mismas. La principal desventaja que advierto es la falta de independencia. Ello podría provocar que el Órgano Ejecutivo imparta órdenes o se inmiscuya en un organismo que debería poder actuar con libertad e independencia.”

Una de las personas consultadas de las cuales no se ha expuesto su criterio hasta este momento es el experto de acceso a la información de Hungría, el señor *György Halmos*. Según él, las principales ventajas de la creación de una institución autónoma, son las siguientes:

- Crea un Estado más transparente, más legítimo.
- Un control institucional se crea por encima de las autoridades que procesan datos de interés público.
- La autoridad autónoma puede contribuir a la creación de leyes proveyendo opiniones sobre la redacción de leyes.
- La autoridad puede realizar actividades para elevar el conocimiento del ciudadano sobre la materia.

Según Halmos no existen desventajas que pudiera mencionar. Sin embargo menciona que si la institución no es independiente en la práctica o no puede llevar a cabo sus obligaciones esenciales, entonces no es muy aconsejable que se establezca dicha institución.

Las siguientes preguntas tienen relación al funcionamiento en sí de una institución, por lo que las responderemos conjuntamente, sintetizadas en la siguiente:

**6. ¿Cuáles son las funciones principales que debe tener una institución autónoma encargada de garantizar el derecho de acceder a la información pública en el Organismo Ejecutivo y sus dependencias?**

Según Roberto de Michelle, “en términos ideales tiene que ser una institución autónoma con sus propios recursos, con personal altamente calificado, que tenga poderes efectivos de hacer aplicar la ley; que tenga una enorme capacidad de discusión de los resultados de su tarea; que pueda motivar la demanda y que sirva además como un vehículo de resolución efectiva de los conflictos entre los distintos intereses que puedan haber a favor y en contra del acceso a la información, en otras palabras, tiene que funcionar como un árbitro neutral a favor de la ley.”

Giorgelli resume las funciones de la siguiente manera: “elaboración de dictámenes y fijación de criterios de interpretación de las disposiciones del derecho; realización de capacitaciones para empleados de la administración pública, recepción y evacuación de consultas a la ciudadanía, seguimiento de la información y actualización de la información obrante en las diferentes páginas web y conformación de una propia con datos como guía de preguntas frecuentes, información de eventos realizados, normativa, entre otras cosas. Conformación de una red de “enlaces” en las diferentes reparticiones públicas de los Ministerios a fin de que respondan y evacuen dudas en cuanto a los pedidos de información.”

De los entrevistados el único que tiene experiencia directa trabajando en una institución de esta naturaleza es Halmos, quien enumera cada uno de las facultades que tiene dicha institución en Hungría, que son las siguientes:

1. Investigar de oficio o a través de denuncias;
2. Solicitar información a cualquier persona involucrada en la investigación
3. Examinar cualquier documento relevante
4. Publicar recomendaciones
5. Hacer un llamado a las autoridades para que libere la información si es de interés público y el acceso ha sido denegado.
6. Participar en la legislación proveyendo opiniones.
7. La obligación de informar al Parlamento (reporte anual) sobre sus irregularidades.

8. Informar a la sociedad a través de los medios de comunicación.
9. Imponer multas
10. Iniciar procedimientos criminales o civiles.

Una vez tomada la decisión de crear una institución autónoma que tenga como fin principal garantizar el acceso a la información surgen otras preguntas difíciles de contestar y que dependen, en mi opinión, de la cultura de cada país.

Como se expuso en el capítulo anterior, una de las diferencias entre las instituciones que existen hoy en día para garantizar el acceso a la información es el carácter vinculante de sus decisiones, sin esta característica, según Mendel, es muy difícil que sus dictámenes sean respetados. Giorgelli reafirma la misma idea al establecer que bajo esa modalidad, este tipo de institución pierde total operatividad y efectividad. Si bien pueden adelantar opinión y sentar criterios, el hecho de no ser exigibles genera asimismo que casi no sean tenidas en cuenta. Dichas decisiones serían consecuencia de apelaciones presentadas en contra de negatorias de información, función específica que quedaría limitada en Guatemala, ya que aunque fuera establecida como autónoma, nunca podrá sobrepasar la autonomía constitucional de algunas instituciones como el Organismo Legislativo, Judicial, El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, La Universidad de San Carlos de Guatemala. La solución a este problema lo resolvió México legislando la posibilidad de crear convenios entre las instituciones que se comprometen a obedecer las decisiones emitidas por dicha entidad.

Una de las opiniones sobre este tema específico ha sido que las funciones básicas sean ejercidas por el Procurador de los Derechos Humanos. Sin embargo, la experiencia en Guatemala obliga a opinar lo que el Licenciado Mijangos expresa al ser preguntado al respecto: “No. El Procurador de los Derechos Humanos tiene perfectamente señaladas sus funciones basadas en ley y entre las mismas no está

contemplado lo sugerido. Es más, el Procurador de los Derechos Humanos es un magistrado de conciencia, que sus resoluciones no son vinculantes”.

Antes de concluir creo necesario incluir dos últimas opiniones sobre alternativas a la creación de una institución autónoma que garantice el acceso a la información. La primera corresponde a Roberto de Michelle y la segunda a Alejandro Urizar.

Ambos están de acuerdo en una cosa: generar demanda social de la información. “Tenemos que hacer un esfuerzo muy grande para conectar el acceso a la información con el ejercicio de derechos concretos”, afirma Michelle. El principal desafío del derecho de acceso a la información, más que tener una regulación general o específica es mostrar la conexión del mismo a beneficios tangibles para distintos sectores. Se deben crear las estrategias para “vulgarizar” el acceso a la información. La persona cuya tarea es promover este derecho se debe preguntar cómo hacer para que la persona que camina todos los días por la calle sienta que si existe el acceso a la información, aunque no lo utilice todos los días, pero cambiar su vida.

Alejandro Urizar apoya la idea de Michele expresando: “creo que más que una institución autónoma lo que se necesita es que se genere más demanda de información por la ciudadanía”. Sin embargo surge la duda sobre si la creación de una institución autónoma especializada puede cumplir esta difícil tarea. Urizar resuelve la pregunta proponiendo la creación de instancias específicas en diferentes sectores del Estado que garanticen dentro de los mismos el cumplimiento de las normas del Acceso a la Información. Por ejemplo, dentro del organismo ejecutivo podría encargarse a Comisionado por la transparencia o una secretaria de la transparencia específicamente creada para el efecto, de garantizar el acceso a la información. Esto dependería de la estrategia asumida, podrían ser instancias particulares a un grado tal que sean a nivel de cada institución o dentro de cada grupo de organismos del Estado.

La creación de unidades específicas en cada institución encargadas de recibir solicitudes de información es lo que se aconseja como una buena práctica internacional. El ejercicio realizado por Acción Ciudadana en el mes de septiembre y octubre, en el cual se presentaron solicitudes de información a 162 instituciones del Estado los hizo recomendar la creación de unidades de información. El problema que generaba al no tenerlas era el traslado del solicitante de un lugar a otro, la pérdida de solicitudes, y en fin, la negación de acceso a la información.

Pero nada de lo anterior importaría, según Urizar, si el ciudadano no genera una dinámica donde entienda que “la información le sirve para algo, que es redistribución del poder y donde entienda que ser ciudadano es ejercer ese poder de manera permanente, sea para beneficiarse individual o colectivamente o como parte de una organización de sociedad civil local”. Para esto no es necesario crear una institución autónoma. Pero si de crear instituciones se trata, el sociólogo opina que debería crearse una institución más grande que tuviera dentro de sus funciones el diseño, implementación y evaluación de una estrategia nacional de combate contra la *corrupción* y que dentro de sus componentes tenga el acceso a la información, como también, la promoción de las convenciones contra la corrupción y su seguimiento, el fortalecimiento de los sistemas de integridad, promoción de los mecanismos para combatir los conflictos de intereses, monitorear la implementación efectiva de los códigos de conducta o códigos de ética y promover el efectivo desarrollo de los ejercicios de rendición de cuentas. “Ahí sí tiene más sentido crear una institución, pero no una institución exclusiva para este derecho humano, sino un ente creado con fines más generales”, concluye Urizar.

Esta recomendación puede encontrarse también en el Artículo 6 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción el cual establece que cada Estado Parte deberá garantizar la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción brindándole independencia necesaria para que pueda desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida.

El Artículo literalmente establece: “Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, garantizará la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción con medidas tales como: a) La aplicación de las políticas a que se hace alusión en el artículo 5 de la presente Convención y, cuando proceda, la supervisión y coordinación de la puesta en práctica de esas políticas; b) El aumento y la difusión de los conocimientos en materia de prevención de la corrupción. 2. Cada Estado Parte otorgará al órgano o a los órganos mencionados en el párrafo 1 del presente artículo la independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida. Deben proporcionárseles los recursos materiales y el personal especializado que sean necesarios, así como la capacitación que dicho personal pueda requerir para el desempeño de sus funciones [...]”<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Organización de las Naciones Unidas, **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción**, [http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/corrupcion/docs/convencion\\_contra\\_corrupcion.pdf](http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2003/corrupcion/docs/convencion_contra_corrupcion.pdf)

## CONCLUSIONES

1. El acceso a la información es un derecho humano y una herramienta esencial para el combate contra la corrupción. El Artículo 30 de la Constitución Política de la República garantiza la publicidad de los actos administrativos, el Artículo 28 establece el derecho de petición a la administración. Ambos representan el derecho de acceder a la información pública en Guatemala.
2. Las prácticas de acceso a la información alrededor del mundo han creado una serie de estándares para el ejercicio efectivo del derecho. Entre ellos se incluye la creación de una institución autónoma que garantice el acceso a la información pública respaldada por una Ley de rango ordinario que establezca en forma detallada las excepciones del derecho y el trámite respectivo.
3. Las características indispensables de la autoridad que garantice el acceso a la información, según las buenas prácticas internacionales, son: su autonomía de las demás instituciones gubernamentales, que pueda conocer los recursos en contra de los dictámenes que niegan el acceso a la información; que sus decisiones sean vinculantes; y, que promueva el ejercicio del derecho de acceso a la información.
4. La decisión de crear una institución autónoma que garantice el acceso a la información pública en el Organismo Ejecutivo y sus dependencias dependerá del contexto por el cual atraviesa el país que desee crearla. Sin embargo, existen dos elementos indispensables que deben existir antes de ser creada: la

demanda de información por parte de la ciudadanía y la existencia de una ley ordinaria que le de vida.

5. En Guatemala no podría existir una institución autónoma que garantice el acceso a la información pública si antes no existe una ley ordinaria que la cree. Por otra parte, según la jerarquía de las normas jurídicas del ordenamiento jurídico guatemalteco, una institución creada por una ley ordinaria no podría sobrepasar la autonomía constitucional que tienen algunas instituciones públicas. Esto reduce su poder de decisiones vinculantes frente a esas instituciones.

## RECOMENDACIONES

1. Crear estrategias para generar demanda de información, dentro de las cuales pueden incluirse: asistencia directa a los ciudadanos interesados en solicitar información, asistencia legal en la interposición de recursos administrativos o judiciales en el caso se negare el acceso a información pública; y, campañas de comunicación promoviendo el derecho y mostrando los beneficios de ejercitarlo.
2. Mejorar los archivos de las instituciones públicas ya que son las dependencias administrativas encargadas de resguardar la información pública que se desea acceder. Esto debe de incluir la creación de registros electrónicos con bases de datos protegidos, un espacio adecuado que proteja los documentos, y técnicas de archivo efectivas.
3. Promover la creación de una ley que regule el derecho del acceso a la información. Aunque la ley no sea un requisito *sine qua non* para que se ejercite el derecho de acceso a la información pública en un país, su existencia ayuda a elevar su efectivo ejercicio, estableciendo procedimientos rápidos, fáciles y gratuitos; y la identificación detallada de las excepciones.
4. Que el Abogado y Notario conozca ampliamente el derecho de acceso a la información pública sus posibilidades y debilidades con el objeto de promover leyes o reformas que ayuden a garantizarlo. Pero más que saber la teoría, es necesario incluir en la didáctica de las cátedras universitarias el ejercicio de solicitar información junto a su análisis y discusión.

5. Se recomienda crear en cada institución del Estado una oficina especializada para recibir solicitudes de información, tramitarlas y entregar la respuesta al solicitante. A la vez, crear una institución autónoma encargada de prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción, organizada de tal manera que promueva y fortalezca todas aquellas medidas que promuevan la transparencia en el Estado.

## BIBLIOGRAFÍA

Acción Ciudadana. **El acceso a la información pública en Guatemala, informe de tres experiencias piloto.** Guatemala, Magna Terra editores, 2005.

Acción Ciudadana. **Indicadores de acceso a la información pública en Guatemala,** Guatemala, Serviprensa, 2007

Acción ciudadana. **Módulo para educandos: transparencia y anticorrupción en el sistema de justicia de Guatemala.** 2da. Edición, Guatemala, Serviprensa, 2005

ACKERMAN, John. **Leyes de acceso de información en el mundo,** cuadernos de transparencia del IFAI, número 7, México, 2005

ARISTOTELES. **Moral, a nicomaco;** 2ª. ed.: Peru: Ed. Universo, 1970.

Artículo XIX, **Freedom of information training manual for public officials,** Article XIX, 2005.

Artículo XIX, **Principios de Johannesburgo sobre seguridad nacional, libertad de expresión y acceso a la información,** Article XIX, 1997

Artículo XIX. **El derecho a saber. Principios para legislar el derecho a la información,** Article XIX, 1999

Artículo XIX. **Freedom of information, training manual for public officials.** Article XIX, 2005.

Artículo XIX, **Memorandum on the Republic of Guatemala's draft law on free access to information,** Article XIX, 2003

Asociación por los derechos civiles, **Nuestro derecho a saber: guía para usar la ley de acceso a la información pública de la ciudad de buenos aires,** Asociación por los Derechos Civiles, Argentina, 2006.

- BANISTAR, David. **The freedominfo.org global survey freedom of information and access to government record laws around the World-2006**, [http://www.freedominfo.org/documents/global\\_survey2006.pdf](http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf), 2006
- BOBBIO, Norberto. **El futuro de la democracia**. Traducción de José F. Fernández-Santillán. 3ª. ed.; México: FCE, 2001.
- CALDERÓN, Hugo. **Derecho Administrativo II**. 5a. ed.; Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 2005.
- Council of Europe. **Access to official documents: recommendation rec (2002) 2 of The Committee of Ministers and Explanatory Memorandum**, Council of Europe, febrero, 2003.
- Commonwealth Human Right Initiative, **Open sesame: looking for the right to information in the commonwealth**, Commonwealth Human Right Initiative, India, 2003
- CHOMSKY, Noam. **Actos de Agresión**. Traducción castellana de Jordi Beltrán. España: Ed. Crítica, S.L, 2000
- DÍAZ, Vanessa, “**Autoridades reguladoras independientes en materia de acceso a la información**”, Revista de Derecho Comparado de Información, Número 9 Enero-Junio 2007, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=decoin&n=9>
- DURANT, Will. **The Lessons of History**. Narrado por John Little, 24kbps MP3, publicado por Audio Partners Publishing Corp, 2002.
- EIGEN, Peter. **Las redes de la corrupción: la sociedad civil contra los abusos del poder**. Traducción de Mireia Bartels, Natalia Franch y David Sánchez. Colombia: Ed. Planeta S.A. 2004.
- FROMM, Erich. **La patología de la normalidad**, Traducción del alemán por Eloy Fuente Herrero. España: Ed. Paidós. 1991.
- Iniciativa Pro-justicia, **10 principios del derecho a saber**, <http://www.justiceinitiative.org/Principles/index>.

Inter-american Dialogue. **Access to information in the Americas**,\_\_Inter-American Dialogue, Washington DC. 2003.

KANT, Emmanuel. **La paz perpetua**; Madrid: Ed. Tecnos, 1985

MANERO, Antonio. **Diccionario antológico del pensamiento humano**. México: Ed. Hispano Americana, 1958.

MENDEL, Toby, “**Autoridades reguladoras independientes en materia de acceso a la información**”, Revista de Derecho Comparado de Información, Número 1 Enero-Junio 2003,  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/1/cnt/cnt3.pdf>

Open Society, Justice Initiative, **Transparency & Silence. A survey of Access to information Laws and Practices in 14 Countries**, Justice in Action Series, 2006.

REUSSER MONSÁLVEZ, Carlos Patricio, **¿Que es la sociedad de la información?**, Revista de Derecho Informático, Alfa Redi, *Edición: No. 061* <http://www.alfa-redi.org/rdi-articulo.shtml?x=1307>, Agosto 2003

RODRIGUEZ ZEPEDA, Jesús. **Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política**. Cuadernos de Transparencia No. 4. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública IFAI. México, 2006

GRAMAJO VALDÉS, Silvio René. **El Derecho de acceso a la información: análisis del proceso de discusión y gestión en Guatemala**, Guatemala; Asociación Doses, 2003.

SHEDLER, Andreas. **¿Qué es la rendición de cuentas?**. Cuadernos de Transparencia No. 3. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública IFAI. México, 2006.

REYES, Kenia, “**Condenan a 30 años de cárcel a Marco Tulio Abadía**”, El Periódico, 21 de abril de 2007.

Transparency International. **Using the right to information as an anti-corruption tool**. Transparency International, 2006

The Australian Law Reform Commission, **Open Government: a Review of the Federal Freedom of Information Act 1982**, ALRC77, 1995

TOFFLER, Alvin. **El cambio de poder**, traducido al español por Rafael Aparicio, España: Ed. Plaza & Jazmes Editores, 1992

The World Bank. **Poverty in Guatemala**. A World Bank country study; Washington, D.C., USA, 2003.

TOMAS Y VALIENTE, Francisco. **Filosofía política II Teoría del Estado**, España: Ed. Trotta1999.

TOURAINÉ, Alain. **Crítica a la modernidad**, traducido al español por Alberto Luis Bixio, 2daed.; México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 2000.

VILLANUEVA, Ernesto. **Derecho del acceso a la información pública en Latinoamérica**, Universidad Autónoma de México, México, 2003.

ZWEIG, Stefan. **Fouché, el genio tenebroso**. 10ma ed.; España: Ed. Juventud, S.A., 2004

## **Legislación**

**Declaración Universal de los Derechos Humanos**, Organización de las Naciones Unidas, 1948.

**Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, Organización de las Naciones Unidas., 1976

**Convención Americana de Derechos Humanos**, Organización de Estados Americanos, 1969.

**Convención Interamericana contra la Corrupción**, Organización de Estados Americanos, 1996

**Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción**, Organización de las Naciones Unidas, 2003.

**Constitución Política de la República de Guatemala**, Asamblea Nacional Constituyente, 1995.

**Código Municipal**, Congreso de la República, Decreto número 12-2002.

**Código Penal**, Congreso de la República, Decreto número 17-73.

**Ley Orgánica del Presupuesto**, Congreso de la República, Decreto número 101-97.

**Ley General de Descentralización**, Congreso de la República, Decreto número 14-2002.

**Ley de Contrataciones del Estado**, Congreso de la República, Decreto número 57-92.

**Ley de Bancos y Grupos Financieros**, Congreso de la República, Decreto número 19-2002.

**Ley del Organismo Judicial**, Congreso de la República, Decreto número 2-89.

**Ley para la Protección de Sujetos Procesales y Personas Vinculadas a la Administración de Justicia Penal**, Congreso de la República, Decreto número 70-96.

**Reglamento de la Ley General de Descentralización**, Presidente de la República, por el Acuerdo Gubernativo 312-2002

**Sistema de Información sobre Contrataciones y Adquisiciones del Estado – Guatecompras**, Ministerio de Finanzas Públicas, por el Acuerdo Ministerial 386-2003.

**Normas Generales de Acceso a la Información Pública en el Organismo Ejecutivo y sus dependencias**, Presidente de la República, por el Acuerdo Gubernativo 645-2005.

**Reformas a las Normas Generales de Acceso a la Información Pública en el Organismo Ejecutivo y sus dependencias**, Presidente de la República, por el Acuerdo Gubernativo 535-2005.