



GOBIERNO DE GUATEMALA

Guía de capacitación Unidades de Información Pública

Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción

VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
GUATEMALA, MAYO DE 2011



GOBIERNO DE GUATEMALA

Guía de capacitación Unidades de Información Pública

Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción

VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
GUATEMALA, MAYO DE 2011

Guía de capacitación
Unidades de Información Pública

Vicepresidencia de la República de Guatemala

6ª. Ave. 4-19, zona 1, Casa Presidencial, Puerta Norte
Guatemala, Centro América

Coordinador

Dr. Silvio René Gramajo

Colaboración

Ana Elisa Corado
Pdta. Carmen Castilla Miranda
Licda. María Alejandra López Cárcamo

Impresión

Serviprensa, S. A.
3ª. avenida 14-62, zona 1
PBX: (502) 2245-8888
E-mail: gerenciaventas@serviprensa.com

PRESENTACIÓN

Guatemala ingresó al grupo de países que cuentan con una Ley de Acceso a la Información Pública en su estructura legal, en septiembre de 2008. No obstante, dicha norma entró en vigencia el 21 de abril de 2009. A dos años de su implementación se plantea la necesidad de generar una guía de capacitación para funcionarios públicos del Organismo Ejecutivo, con la posibilidad de que ésta pueda adaptarse a las necesidades de otros sujetos obligados, especialmente en el área correspondiente al fortalecimiento de capacidades.

Las normas de acceso a la información no solo establecen una serie de garantías y procedimientos, sino también estimulan al Estado para que genere una normativa y un entramado institucional específicos en donde se establecen obligaciones y responsabilidades para quienes conducen y trabajan en la Administración Pública.

El Estado no puede ni debe menospreciar esta oportunidad que se le ha brindado para salir de la oscuridad y la opacidad. Es el momento de seguir trabajando para tener un Estado más claro, transparente y visible. Para ello, se demanda algo más que una ley que presente un diseño institucional aceptable e, incluso, que responda a los estándares más altos desde una perspectiva teórica y doctrinal en la materia.

La experiencia ha demostrado que además de la buena voluntad del servidor público se requiere sea el principal vehículo que garantice y tutele el interés que protege y arropa la norma. De esa cuenta, todo esfuerzo en el sentido de mejorar y fortalecer las capacidades de los responsables de las Unidades de Información es un imperativo legal y moral, que no puede quedarse como una tarea pendiente.

El presente documento no pretende abarcar todos los temas y conceptos que incluye el Derecho de Acceso a la Información, pero sí quiere dar cuenta de todos los elementos que se requieren para poder proponer un proceso de capacitación mínima a funcionarios públicos. Si bien, como se señaló anteriormente, el ámbito de aplicación es para el Organismo Ejecutivo, no impide que otras dependencias puedan hacer uso de ella. La Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción de la Vicepresidencia de la República desea hacer un pequeño aporte en este largo y complicado caminar en búsqueda de la transparencia en el país.

Dr. Rafael Espada
Vicepresidente de la República

ÍNDICE

Introducción	7
Descripción metodológica	9
Módulo 1: Derecho de acceso a la información pública.....	11
Módulo 2: Implementación de la LAIP.....	35
Módulo 3: Procedimientos.....	39
Glosario	50
Bibliografía	56

INTRODUCCIÓN

El acceso a la información pública no solo es entendido como una garantía fundamental, sino también como una regulación jurídica que permite el acceso de la sociedad a la información de interés público generada por los órganos del Estado. El derecho a saber, como también es denominado, es imprescindible en cualquier escenario democrático y de derecho (Villanueva 2006 y Nava 2006).

La Revolución francesa produjo una serie de ideas y experimentos de derecho constitucional, de las que sobresale el dogma de la igualdad de todos ante la ley. Este fundamento tuvo importantes consecuencias para el derecho civil, penal, fiscal y administrativo. Se dan las primeras constituciones que garantizaban un mínimo de derechos de los miembros de la sociedad frente a las autoridades que ejercían el poder (Villanueva 2006).

La democracia contemporánea supone un entramado institucional que propicie la rendición de cuentas, por eso ahora es comprensible que el acceso a la información constituya una de las herramientas institucionales más significativas (López-Ayllón, 2006; 239).

El acceso a la información, y con él la transparencia, la publicidad, la rendición de cuentas, está estrechamente ligado a la democracia. Se ha convertido en un valor fundamental para entenderla. Un Estado democrático no puede entenderse si además de tener un gobierno de las mayorías y la existencia del imperio de la ley, no tutela el derecho que tienen los ciudadanos de controlar las acciones de sus gobernantes y que permita que éstos se acerquen a la toma de decisiones. La democracia es un gobierno que se contrapone al gobierno tiránico, unipersonal y despótico, señala Zaldívar (2006).

En el Estado moderno, caracterizado fuertemente por la teoría liberal, se sostiene que, por las mismas razones de su existencia, no deben existir secretos, es decir, informaciones o acciones que los funcionarios públicos preserven de la mirada e interés de las personas. Lo cual implica, entonces, la tajante prohibición de que existan privilegios en cuanto a quienes producen, sistematizan, resguardan y manejan dicha información. De hecho, el grado de apertura informativa se ha convertido ya en un referente para observar el grado de consolidación democrática y avance genérico de los entes públicos, lo que ha llevado, también, a legislar con prosapia y riqueza de contenidos en unos casos, o a cumplir con el expediente en otros, señala Nava (2006). Lo público, como sinónimo de manifiesto,

evidente, precisamente visible, transparente y contrario al secreto, al ocultamiento y a la discrecionalidad, adquiere nuevos matices dentro de esta perspectiva.

El derecho de acceso a la información pública está convirtiéndose en una garantía expresa en diversas constituciones, como una actualización del principio clásico del deber de publicidad del Estado, en donde pasa a convertirse en el reconocimiento de un derecho humano fundamental. Así lo pone de relieve el hecho de que más de 70 países de diversos continentes, sistemas jurídicos y niveles de desarrollo democrático hayan incluido elementos que permiten contar con mayores garantías para que el derecho a conocer pueda ser legislado en aquellos países donde no cuentan con normativas en la materia (Villanueva 2006).

La concepción liberal del Estado moderno tiene herencias muy profundas en el sistema autoritario, que se caracterizó por prácticas basadas en el ocultamiento y el secreto de Estado (razón de Estado), como dice Rodríguez (2004; 16), pero se sigue privilegiando el hecho de que el ejercicio del poder público, sea diáfano y transparente. Como señala Bobbio, la democracia es por definición, el régimen del poder visible, el gobierno del poder público, en público.

Guatemala no es la excepción, por ello como señala Gramajo (2009), el proceso de discusión y aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública tardó ocho años. El secreto y el hermetismo se han combinado de manera eficaz y han impregnado el ejercicio del poder público. La continuación de dichas prácticas quizá fue el principal incentivo que tuvieron los actores políticos para no plantearse la necesidad de modificar el status quo. No obstante, las voluntades cedieron y dieron paso a la aprobación de dicha ley.

Ahora lo que resta es enfrentar los desafíos de la implementación y vigencia, y precisamente en este aspecto, el fortalecimiento de las capacidades de los responsables de las unidades de información pública juega un papel primordial.

DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA

La presente guía, que se ha diseñado para el personal que integra las Unidades de Información Pública del Organismo Ejecutivo¹, pretende ser un manual cuyo objetivo principal es proveer información básica sobre el tema de acceso a la información pública, con el fin de que la Administración Pública pueda cumplir con una de las obligaciones que impone la Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto 57-2008: generar procesos de fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos², según el artículo 51.

La presente guía se divide en tres módulos, y en cada uno de ellos, el responsable del proceso de capacitación encontrará: a) Un índice de temas a desarrollar por módulo, que se presentará en formato de “power point” con el fin de que se pueda utilizar para el desarrollo del programa; b) La explicación de cada uno de los temas que se plantearon en cada módulo; c) Una serie de lecturas complementarias que permiten al responsable adquirir más conocimiento respecto a los temas a desarrollar; y d) Una propuesta de actividades que permitan acompañar el desarrollo de habilidades y destrezas del grupo objetivo.

Debido a la urgencia de que el Estado se apropie de todos los temas relacionados con el derecho de acceso a la información, es prioritario que los programas de capacitación se realicen respetando los presentes contenidos, que son mínimos, pero también el manejo y uso de los tiempos para que permitan a los destinatarios tener un proceso de capacitación pertinente. Este proceso de fortalecimiento de capacidades no se ha pensado como la suma de conferencias magistrales, sino como una serie de talleres en donde prevalezca la deliberación, el análisis de ejemplos y el intercambio de experiencias.

La guía fue planteada por medio de módulos que permitan de alguna manera utilizarlos en función de las necesidades institucionales. A pesar de que los módulos tienen una relación estrecha entre sí, éstos no fueron elaborados con un orden transitivo. De tal manera que pueden ofrecerse en el orden que el responsable lo considere necesario.

El primer módulo es referido al Derecho de Acceso a la Información, en donde se pretende abordar todo lo relativo a los orígenes (doctrinales y teóricos), los principios (Transparencia, Rendición de Cuentas y Publicidad), diseño institucional de una Ley de Acceso a la Información Pública (criterios y estándares), así como sus beneficios. La importancia de este módulo radica en la profundidad teórica del mismo, ya que la información está planificada para ubicar el tema desde sus orígenes tanto desde la perspectiva legal, de derecho humanitario internacional, como sus dimensiones políticas y sociales.

El segundo módulo desarrollará todo lo relacionado con la implementación de la Ley de Acceso a la Información. En este apartado se dará cuenta sobre el establecimiento de las Unidades de Información Pública (logística, personal, equipo, etc.), las responsabilidades de dichas instancias, y sus obligaciones. Esta sección ha sido desarrollada para

¹ Esta guía está diseñada para capacitar a los responsables y personal de las Unidades de Información Pública, enlaces institucionales, personal de las unidades de archivos, personal de asuntos jurídicos, de las unidades de comunicación y funcionarios en general.

² Para los efectos de esta guía, el término “servidores públicos” engloba las distintas acepciones que establece el artículo 1 del reglamento de la Ley de Servicio Civil, acuerdo gubernativo 18-98.

que los funcionarios públicos que van a trabajar directa o indirectamente en el tema conozcan a fondo todo lo que ha implicado la implementación de la norma.

El tercer módulo incluirá todo lo referido a los procedimientos, es decir, lo relativo a los ámbitos que desarrolla la norma en el tema de acceso a la información, hábeas data y recurso de revisión. Acá lo principal es el énfasis en los mecanismos que habrá de seguirse y tomarse en cuenta para garantizar los principios y derechos que la norma tutela. El contenido de esta sección se orienta a proveer a los funcionarios todos los conocimientos propios de los plazos y mecanismos que se requieren adoptar para cumplir con las obligaciones que impone la Ley.

M

1

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA



Orígenes: asidero conceptual

a. Derecho de la información

Como bien señala López- Ayllón, la información es una condición necesaria para la realización del Estado democrático, es decir, sin información no hay democracia posible.

Lo anterior implica aceptar que la libertad de expresión ha sufrido cambios sustanciales en su contenido, pues además de arropar a los sujetos activos de la libre emisión de ideas, opiniones o hechos, también implica los derechos de aquellos que reciben, o incluso, las buscan.

Esta nueva acepción implica una nueva visión del derecho a ser informado. Ahora es muy grande, complejo y comprende no solo a los medios de comunicación, sino a los deberes informativos del Estado.

Desde esta perspectiva nace lo que se denomina Derecho de la Información. Es un área del derecho relativamente nueva. Nace de la necesidad de reglamentar y organizar el ejercicio de un derecho natural del hombre. Tiene como objeto el estudio de las normas jurídicas que regulan las relaciones entre Estado, medios y sociedad; y así también los alcances y límites del ejercicio de las libertades de expresión y de información y el derecho a la información por cualquier medio.

Concepto: Es la rama del derecho que tiene por objeto el estudio de las normas jurídicas que regulan los alcances y los límites del ejercicio de las libertades de expresión y de información y sus derechos accesorios a través de cualquier medio.

Fuentes del derecho:

- a. Legislación
 - I. Normas constitucionales,
 - II. Tratados internacionales
 - III. Leyes ordinarias
 - IV. Disposiciones reglamentarias
 - V. Sentencias
- b. Jurisprudencia
- c. Costumbre

En Guatemala, algunas leyes que tienen relación con el derecho de la información son: Constitución Política de Guatemala, artículos 30, 31, 35 y 46; Ley de Telecomunicaciones, Ley de Emisión del Pensamiento, Código Penal, Ley Electoral y de Partidos Políticos, Ley de Derechos de Autor, entre otras.

En el derecho internacional esta materia está regulada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 19); Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 4); Convención Americana de los Derechos Humanos (art. 13); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19).

Derecho de la Información

Es la rama del derecho que tiene por objeto el estudio de las normas jurídicas que regulan los alcances y los límites del ejercicio de las libertades de expresión y de información y sus derechos accesorios a través de cualquier medio.



Derecho de la Información

• Fuentes del Derecho:

- Legislación (Normas constitucionales, Leyes orgánicas, ordinarias y decretos, Reglamentos y acuerdos)
- Jurisprudencia
- Costumbre
- Tratados Internacionales





Legislación nacional e internacional relacionada con el derecho de acceso a la información pública

LEGISLACIÓN NACIONAL / por orden cronológico

El primer antecedente legal en materia de libre emisión del pensamiento se aprueba durante el gobierno de Enrique Peralta Azurdia (1966), gobierno que formó parte de la época del autoritarismo en Guatemala. Posteriormente, a mediados de los años 80 durante la época de democratización en el país surge, en 1985, la Constitución Política de Guatemala en donde, entre otros derechos, se reconoce la libertad de acceso a la información pública, premisa constitucional que daría la pauta para generar 23 años después la ley específica de la materia.

Así pues, en un lapso de cuatro décadas, la legislación guatemalteca ha ido creando y complementando normas que permiten y garantizan diversos ámbitos del derecho a la información.

A continuación se presentan, en orden cronológico, algunos cuerpos legales que forman parte del orden jurídico interno guatemalteco relacionados con el tema de acceso a la información pública, cuyo criterio de selección se basó específicamente en ofrecer una mirada completa de todos los temas que en el país integran el compendio del Derecho de la Información.

1966: LEY DE EMISIÓN DEL PENSAMIENTO

La Ley de Emisión del Pensamiento, Decreto 9 de la Asamblea Nacional Constituyente, es una Ley de tipo constitucional que establece el marco normativo para el ejercicio efectivo del derecho a la libre emisión del pensamiento. Dentro de los artículos más relevantes que interesan al tema de libre acceso a la información se encuentran los siguientes:

ARTÍCULO 1. Es libre la emisión del pensamiento en cualquiera forma, y no podrá exigirse en ningún caso, fianza o caución para el ejercicio de este derecho ni sujetarse a previa censura.

ARTÍCULO 5. La libertad de información es irrestricta y los periodistas tendrán acceso a todas las fuentes de información. En lo relativo a los actos de la administración pública, se estará a lo preceptuado en el Artículo 75 de la Constitución.

ARTÍCULO 13. Para salvaguardar el derecho de la libre emisión del pensamiento por cualquier medio queda prohibido decretar la congelación del papel destinado a la prensa, limitar la importación de cualquier maquinaria, enseres y materiales para la emisión del pensamiento, así como denegar las licencias para que funcionen en el país las empresas y órganos destinados a estos fines.

ARTÍCULO 27. Nadie puede ser perseguido ni molestado por sus opiniones; pero serán responsables ante la ley quienes falten al respeto, a la vida privada o a la moral o, incurran en los delitos y faltas sancionados por esta ley.

1973: CÓDIGO PENAL

Es importante tener presentes algunos artículos del Código Penal, Decreto 17-73 del Congreso de la República, relacionados con el tema de acceso a la información, la violación de ese derecho, la confidencialidad y responsabilidad de los empleados y funcionarios públicos; estos son algunos artículos más relevantes:

De la violación y revelación de secretos

ARTÍCULO 217. Violación de correspondencia y papeles privados. Quien, de propósito o para descubrir los secretos de otro, abriere correspondencia, pliego cerrado o despachos telegráficos, telefónico o de otra naturaleza, que no le estén dirigidos a quien, sin abrirlos, se impusiere de su contenido, será sancionado con multa de cien a un mil quetzales.

ARTÍCULO 222. Publicidad indebida. Quien, hallándose legítimamente en posesión de correspondencia, de papeles o de grabaciones, fotografías no destinadas a la publicidad, los hiciera públicos, sin la debida autorización, aunque le hubieren sido dirigidos, cuando el hecho cause o pudiere causar perjuicio, será sancionado con multa de doscientos a dos mil quetzales.

Derechos de autor y derechos conexos

ARTÍCULO 274. Violación al derecho de autor y derechos conexos. Salvo los casos contemplados expresamente en leyes o tratados sobre la materia de los que la República de Guatemala sea parte, será sancionado con prisión de uno a seis años y una multa de cincuenta mil a setecientos cincuenta mil quetzales quien realice cualquiera de los actos siguientes:...

e) La **comunicación al público** por cualquier medio o proceso, de una obra protegida o un fonograma sin la autorización del titular del derecho correspondiente;

f) La distribución no autorizada de reproducciones de toda o parte de una obra o fonograma por medio de su venta, arrendamiento de largo plazo, arrendamiento, arrendamiento con opción a compra, préstamo o cualquier otra modalidad;

g) La fijación, reproducción o **comunicación al público** por cualquier medio o procedimiento, de una interpretación o ejecución artística sin la autorización del intérprete o ejecutante o del titular del derecho;

i) La **comunicación al público** de una difusión o transmisión en un sitio al que el público pueda tener acceso pagando una cuota de admisión, o con el fin de consumir o adquirir productos o servicios, sin la autorización del titular del derecho correspondiente;

ARTÍCULO 274 “D”. Registros prohibidos. Se impondrá prisión de seis meses a cuatro años y multa de doscientos a mil quetzales, al que creare un banco de datos o un registro informático con datos que puedan afectar la intimidad de las personas.

ARTÍCULO 327. Supresión, ocultación o destrucción de documentos. Quien destruya, oculte o suprima, en todo o en parte, un documento verdadero, de la naturaleza de los especificados en este capítulo, será sancionado con las penas señaladas en los artículos anteriores, en sus respectivos casos. En igual sanción incurrirá quien, con ánimo de evadir la acción de la justicia, realizare los hechos a que se refiere el párrafo anterior sobre documentos u objetos que constituyan medios de prueba.

Responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos

ARTÍCULO 418. Abuso de autoridad. El funcionario o empleado público que, abusando de su cargo o de su función, ordenare o cometiere cualquier acto arbitrario o ilegal en perjuicio de la administración o de los particulares, que no se hallare especialmente previsto en las disposiciones de este Código, será sancionado con prisión de uno a tres años. Igual sanción se impondrá al funcionario o

empleado público que usare de apremios ilegítimos o innecesarios.

ARTÍCULO 419. Incumplimiento de deberes. El funcionario o empleado público que omitiere, rehusare hacer o retardare algún acto propio de su función o cargo, será sancionado con prisión de uno a tres años.

ARTÍCULO 420. Desobediencia. El funcionario o empleado público que se negare a dar el debido cumplimiento a sentencias, resoluciones u órdenes de autoridad superior dictadas dentro de los límites de su respectiva competencia y revestidas de las formalidades legales, será sancionado con prisión de uno a tres años y multa de doscientos a dos mil quetzales.

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.

ARTÍCULO 423. Resoluciones violatorias a la Constitución. El funcionario o empleado público que dictare resoluciones u órdenes contrarias a disposiciones expresas de la Constitución de la República o, a sabiendas, ejecutare las órdenes o resoluciones de esta naturaleza dictadas por otro funcionario, o no ejecutare las leyes cuyo cumplimiento le incumbiere, será sancionado con prisión de uno a dos años y multa de doscientos a dos mil quetzales.

1985: LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS

La Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto Ley 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, es una norma de tipo constitucional que establece

el marco normativo que regula lo relativo al ejercicio de los derechos políticos; los derechos y obligaciones que corresponden a las autoridades, a los órganos electorales, a las organizaciones políticas, y lo referente al ejercicio del sufragio y al proceso electoral.

Algunos artículos relacionados, no excluyentes, con esta ley para el tema de transparencia y acceso a la información pública podrían ser los siguientes:

ARTÍCULO 3. “Derechos y deberes de los ciudadanos. Son derechos y deberes inherentes a los ciudadanos: ... f) Velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral.

ARTÍCULO 194. “De la vigencia plena de los derechos constitucionales. El proceso electoral deberá realizarse en un ambiente de libertad y plena vigencia de los derechos constitucionales. ...”

1986: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

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, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia.

ARTÍCULO 31. Acceso a archivos y registros estatales. Toda persona tiene el derecho de conocer lo que de ella conste en archivos, fichas o cualquier otra forma de registros estatales, y la finalidad a que se dedica esta información, así como a corrección, rectificación y actualización.

Quedan prohibidos los registros y archivos de filiación política, excepto los propios de las autoridades electorales y de los partidos políticos.

ARTÍCULO 35. Libertad de emisión del pensamiento. Es libre la emisión del pensamiento por cualesquiera medios de difusión, sin censura ni licencia previa. Este derecho constitucional no podrá ser restringido por ley o disposición gubernamental alguna. Quien en uso de esta libertad faltare al respeto a la vida privada o a la moral, será responsable conforme a la ley. Quienes se creyeren ofendidos tienen derecho a la publicación de sus defensas, aclaraciones y rectificaciones. No constituyen delito o falta las publicaciones que contengan denuncias, críticas o imputaciones contra funcionarios o empleados públicos por actos efectuados en el ejercicio de sus cargos.

Los funcionarios y empleados públicos podrán exigir que un tribunal de honor, integrado en la forma que determine la ley, declare que la publicación que los afecta se basa en hechos inexactos o que los cargos que se les hacen son infundados. El fallo que reivindique al ofendido, deberá publicarse en el mismo medio de comunicación social donde apareció la imputación. La actividad de los medios de comunicación social es de interés público y éstos en ningún caso podrán ser expropiados. Por faltas o delitos en la emisión del pensamiento no podrán ser clausurados, embargados, intervenidos, confiscados o decomisados, ni interrumpidos en su funcionamiento las empresas, los talleres, equipo, maquinaria y enseres de los medios de comunicación social.

Es libre el acceso a las fuentes de información y ninguna autoridad podrá limitar ese derecho. La autorización, limitación o cancelación de las concesiones otorgadas por el Estado a las personas, no pueden utilizarse como elementos de presión o coacción para limitar el ejercicio de la libre emisión del pensamiento. Un jurado conocerá privativamente de los delitos o faltas a que se refiere

este artículo. Todo lo relativo a este derecho constitucional se regula en la Ley Constitucional de Emisión del Pensamiento. Los propietarios de los medios de comunicación social, deberán proporcionar cobertura socioeconómica a sus reporteros, a través de la contratación de seguros de vida.

ARTÍCULO 44. Derechos inherentes a la persona humana. Los derechos y garantías que otorga la Constitución no excluyen otros que, aunque no figuren expresamente en ella, son inherentes a la persona humana. El interés social prevalece sobre el interés particular. Serán nulas *ipso jure* las leyes y las disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la Constitución garantiza.

ARTÍCULO 46. Preeminencia del Derecho Internacional. Se establece el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno.

1996: LEY GENERAL DE TELECOMUNICACIONES

Debido a la necesidad de establecer una adecuada normativa de los sistemas y servicios de telecomunicaciones para permitir su expansión y mejora, y asegurar permanentemente la prestación de estos servicios a la población, se creó un marco legal que contiene normas de aplicación general, y proporciona un procedimiento ágil para la explotación eficiente del espectro radioeléctrico que ayude a evitar todo tipo de discrecionalidad en cuanto a su uso y aprovechamiento.

Dicho marco legal se concretizó en la Ley General de Telecomunicaciones, Decreto Número 94-96, cuyo objeto es desarrollar actividades de telecomunicaciones y normar el aprovechamiento y la explotación del espectro radioeléctrico.

Esta ley tiene la finalidad de apoyar y promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, estimular las inversiones en el sector, fomentar la competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones, proteger los derechos de los usuarios y de las empresas proveedoras de servicios de telecomunicaciones, así como apoyar el uso racional y eficiente del espectro radioeléctrico.

LEGISLACIÓN INTERNACIONAL/ por orden cronológico

De acuerdo con el contenido, interpretación e integración de los artículos 44 y 46 de la Carta Magna mencionados anteriormente, el derecho internacional que se compone de tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala tiene preeminencia sobre las normas del derecho interno, cuando estos abordan normas en materia de derechos humanos. Dado que los derechos y garantías que otorga la Constitución no excluyen otros que, aunque no figuren expresamente en ella, son inherentes a la persona humana, el derecho de acceso a la información no es la excepción ya que es un derecho inherente a la personas no contemplado de forma expresa que puede ser complementado con la normativa internacional.

La libertad de expresión tiene sus antecedentes desde 1948, y la normativa internacional evolucionó durante cinco décadas, para trascender el concepto de libertad de opinión y expresión de la Declaración Universal de Derechos Humanos, hasta emitir los principios sobre libertad de expresión en el año 2000. En los instrumentos internacionales se generan grandes avances doctrinales en esta materia, pues se amplía la mirada acotada que tuvo la libertad de expresión durante estas décadas, hasta lograr establecer todos los ámbitos que incluyen el derecho a la información, y especialmente, su reconocimiento como un derecho humano fundamental.

1948: DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

ARTÍCULO 19. Derecho a la información. 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 de fronteras, por cualquier medio de expresión.

1969: CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

ARTÍCULO 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y 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.
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
 - a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
 - b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa, con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

1979: DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO:

ARTÍCULO IV. La libertad consiste en la facultad de hacer todo aquello que no perjudique a otro; por tanto, el ejercicio de los derechos naturales de cada uno no tiene más límites que los que afiancen a los demás miembros de la sociedad el goce de iguales derechos; solamente las leyes pueden determinar estos límites.

ARTÍCULO XI. La libre comunicación del pensamiento y de las opiniones es un derecho de los más preciosos para el hombre; todo ciudadano puede expresar sus ideas verbalmente, por escrito o por medio de la imprenta, siendo responsable del abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley.

1992: PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

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.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este Artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás,

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

2000: DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS SOBRE LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Como se mencionó anteriormente, la libertad de expresión debe de entenderse en su forma más extensa, es decir en todas sus formas y manifestaciones; es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas. Es así que el sistema interamericano acuerda en el año 2000, la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, misma que se constituye como una base fundamental para garantizar la libertad de expresión como un elemento indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática.

En ese sentido, la Declaración establece principios básicos tales como que toda persona tiene derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discrimi-

nación, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Así mismo, establece que toda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de

que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla. Que el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos, estando los Estados obligados a garantizar el ejercicio de este derecho.

Todas aquellas limitaciones excepcionales deben estar establecidas previamente por la ley para el caso de que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.

b. Derecho a la información

Se ha convertido en un concepto relativamente nuevo. Es muy difícil encontrar definiciones. Está relacionado con otros derechos, como el de libertad de expresión, libertad de prensa, de acceso a la información pública.

Un lugar común es remitirse al artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de expresión y de opinión; 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 de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

La doctrina, especialmente aquella emitida por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, ha ampliado el derecho a la información en tres ámbitos:

1. Derecho a atraerse información
 - Implica acceder a información pública
 - Derecho de decidir qué medio se lee, escucha o contempla
2. Derecho a informar
 - Libertad de expresión y de prensa
 - Libertad de constitución de sociedades y empresas informativas
3. Derecho a ser informado
 - Recibir información objetiva y oportuna
 - Información completa: derecho de enterarse de todas las noticias
 - Información universal y sin exclusión alguna

El artículo 19 de la Declaración de los Derechos Humanos es un derecho de doble vía. Por ejemplo, una sentencia de la Corte de Constitucionalidad de Colombia emitió una

resolución en la que señala que “no cobija únicamente a quien informa (sujeto activo) sino que cubre también a los receptores de mensajes informativos (sujetos pasivos), quienes pueden y deben reclamar de aquél cierta calidad de la información...reconoce el derecho veraz e imparcial”.


Lo que es verdaderamente importante recalcar es que el Derecho a la Información que está compuesto de normas legales, por ejemplo lo referido a la libertad de expresión, la libertad de prensa y el derecho de acceso a la información pública, es el objeto de estudio del derecho como ciencia jurídica. A saber, el derecho de la información es la rama del derecho público que tiene como objeto de estudio al derecho a la información.

c. El Derecho de Acceso a la Información

Es el derecho de la persona a acceder a todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o ejercen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática.


Derecho a la Información

- **Derecho a atraerse información**
 - Implica acceder a información pública
 - Derecho de decidir qué medio se lee, escucha o contempla
- **Derecho a informar**
 - Libertad de expresión y de prensa
 - Libertad de constitución de sociedades y empresas informativas
- **Derecho a ser informado**
 - Recibir información objetiva y oportuna
 - Información completa: Derecho de enterarse de todas las noticias
 - Información Universal y sin exclusión alguna



Derecho de Acceso a la Información

- **Concepto:** Es el derecho de la persona a acceder a todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o ejercen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática.





Relevancia de la legislación sobre acceso a la información

La primera Ley de Acceso a la Información en el mundo fue la “Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas”, aprobada en Suecia y data de 1766, aunque entró en vigor hasta 10 años después. Desde ese tiempo, los suecos encontraron en el acceso a la información una forma de controlar el uso de capitales y la distribución de las tierras, con lo que redujeron las prácticas de corrupción y aseguraron, a la vez, la libertad de prensa, estrechamente vinculada al acceso a la información.

Colombia registra desde 1888 la Ley 57 sobre “Publicidad de los Actos y Documentos Oficiales”, con ello Latinoamérica se ubica entre las legislaciones más antiguas de Acceso a la Información.

A mediados del siglo XX se inició una especie de apertura legislativa respecto del acceso a la información, ya que congresos, parlamentos, cámaras, senados, etc., iniciaron la aprobación de leyes en esta materia en distintas partes del mundo. Esta acción refleja cómo se van consolidando las democracias por medio de las buenas prácticas administrativas de parte del Estado, lo cual, a su vez, permite transparentar los actos de la administración pública, sobre todo, en la ejecución del erario.

A partir de 1951 se da un incremento paulatino en la aprobación de normativas que obligan al Estado a transparentar los actos de la administración pública. En las últimas dos décadas del siglo XX y la primera del siglo XXI se fue ampliando el número de países que protegen la participación ciudadana en el derecho de acceder a información pública y estatal.

Tiempo	País
1951 al 60	Finlandia
1961 al 70	Estados Unidos y Dinamarca
1971 al 80	Noruega y Francia
1981 al 90	Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Austria, Filipinas, Italia
1991 al 2000	Holanda, Hungría, Ucrania, España, Portugal, Belice, Bélgica, Islandia, Lituania, Corea del Sur, Tailandia, Irlanda, Israel, Letonia, República Checa, Albania, Georgia, Grecia, Japón, Liechtenstein, Trinidad y Tobago, Sudáfrica, Inglaterra, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Lituania, Moldavia, Eslovenia, Estonia.
2001 al 2010	Polonia, Rumania, Panamá, Pakistán, México, Jamaica, Perú, Tayikistán, Uzbekistán, Zimbabwe, Angola, Croacia, India, Kosovo, Armenia, Eslovenia, Turquía, República Dominicana, Serbia, Suiza, Ecuador, México, Guatemala, Costa Rica, Chile, Argentina, Brasil, Nicaragua...

La rendición de cuentas es una de las premisas básicas para que un Estado deje la opacidad. Una sociedad democrática tiene derecho a informarse, saber por qué y por quiénes se toman las decisiones, dar seguimiento y estar pendiente de cómo y en qué se gastan los recursos. Es responsabilidad

de los ciudadanos realizar este tipo de auditoría social a los actos del Estado y es obligación del Estado, hacerlos públicos.

La modernización del Estado a raíz de los cambios económicos a nivel mundial desarrolló un entramado institucional que busca hacer eficientes los servicios públicos y supone que cada uno sabe qué debe hacer, cómo y a quién le corresponde qué. Todos los funcionarios y empleados públicos deben saber cómo funciona el gobierno para facilitarle a la ciudadanía una calidad en el servicio y en el acceso a la información. La gobernabilidad promueve un sano equilibrio entre Estado y sociedad.

La sociedad civil ha sido la más beneficiada con la aprobación de legislaciones sobre acceso a la información. Está comprobado que para el Estado o quienes lo dirigen, no es de su total agrado garantizar la accesibilidad a la información que obra en su poder y, como dice el refrán popular, “no le gusta que le cuenten las costillas”.

Hay que reconocer que la sociedad civil ha recibido apoyo externo para impulsar las normativas. Algunos académicos han coincidido en identificar tres actores clave de este proceso: las organizaciones no gubernamentales apoyadas por las organizaciones a nivel internacional, los cuerpos diplomáticos que en algunos países han tenido que mostrar interés para ser incluidos en los bloques económicos, y los organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, entre otras.

Como en todo hay ventajas y desventajas, por ejemplo, el “Open Society Institute” ha argumentado recientemente que “la proliferación de LAI presenta también (...) algunos peligros: Estados emocionados por demostrar sus credenciales democráticas a nivel internacional pueden adoptar leyes deficientes. Aún en aquellos lugares donde

las leyes sean excelentes en papel, éstas pueden no estar siendo implementadas cabalmente en la práctica” (Open Society Institute, 2004: 2).

Se ha desarrollado una estrecha relación entre la libertad de expresión y las leyes de acceso a la información, principalmente por los conceptos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, que en el Artículo 13, indica: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideraciones de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección y gusto”, estos conceptos fortalecen las garantías que le da al ciudadano una legislación de esta naturaleza.

En los países en donde se ha legislado sobre el tema, se ha discutido mucho sobre los contenidos de las normativas de acceso a la información. Con el auge de aprobaciones legislativas de las últimas dos décadas y con el afán de apoyar las nuevas legislaciones en cuestión o reformas a las ya existentes, el Departamento de Derecho Internacional de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA) elaboró la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información que, luego de ser discutida por un buen grupo de expertos, definió los criterios mínimos e imprescindibles que debe contener una normativa de esta naturaleza, así como algunos procedimientos necesarios para su implementación.

La Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala, Decreto 57-2008, incluye tanto en sus definiciones como en su articulado, algunos de los principios sobre derecho a la información que sugiere la Ley Modelo de la OEA. En el ejercicio ciudadano de implementar la Ley se irán

identificando las carencias y dificultades, por lo que adoptar medidas preventivas por medio del mejoramiento de capacidades de los funcionarios y empleados públicos, será un primer paso para asegurar el acceso a la información.

Todas las medidas encaminadas a reformar la normativa se harán siempre en función de incrementar las buenas prácticas de los funcionarios y empleados públicos, aumentar la confianza en las instituciones y lograr un Estado transparente y probo.



Principios

1. Principio de transparencia

La transparencia de la administración pública hoy en día aparece como un ineludible corolario de la democracia, ello independientemente de la forma de gobierno y de la estructuración territorial del poder público, señala Fernández (1997).

La transparencia no solo es un elemento que proviene de la voluntad del poder público, sino se ha convertido en una exigencia por parte de los ciudadanos, quienes están interesados en ejercer su derecho contralor sobre el uso de los recursos que ellos proveen al Estado. Además, esta acción de querer transparentar las acciones públicas coadyuva a legitimar la administración, así como a propiciar la existencia de mecanismos de rigor y de eficacia en la acción administrativa.

En un Estado autocrático la regla por naturaleza es el secreto, la cual asegura la arbitrariedad y descontrol del poder. En un Estado democrático la regla debe ser, por el contrario, la transparencia de la acción de los poderes públicos y el secreto, la excepción. Según Bobbio (2000), en el Estado autocrático el secreto de Estado *-arcana imperii-* no es la excepción sino la regla: las decisiones políticas deben ser adoptadas lejos de las miradas indiscretas del público.

Así las cosas, el derecho de acceso a los documentos representa un parámetro muy significativo del nivel efectivo de transparencia de un determinado orden jurídico. De hecho, no puede hablarse de transparencia de la actividad administrativa si no se garantiza un derecho del público a la comunicación de la documentación en poder de la administración. Para Fernández, este término no sólo representa un campo jurídico, sino también es un objetivo desde el cual evaluar la acción administrativa.

2. Principio de publicidad

La publicidad de la actuación administrativa, por su parte, entendida como la general visibilidad o accesibilidad de la actuación administrativa y opuesta a la idea de secreto o reserva, es un elemento de orden jurídico. Es decir, la publicidad de la administración *-incluyendo todos los organismos del Estado-* se plasma jurídicamente de dos formas: en la publicidad de documentos y de las sesiones plenarias de los órganos colegiados (pleno del Congreso y de las Cortes) y ambas manifestaciones se resuelven, estructuralmente, en ejercicio de un mismo derecho de libertad a informarse en las fuentes públicas de información, agrega Fernández (1997).

El principio de publicidad de las actuaciones parlamentarias, por ejemplo, está llamado a desempeñar una función de integración de la sociedad civil en el Estado, con lo que se salva la separación entre representantes y representados que impone el mandato representativo en que se fundamenta el mismo sistema democrático. De la Vega (1985)

señala que la imposibilidad de participar masivamente en la discusión y en la decisión del proceso político justifica el mandato representativo. Pero en la medida en que el mandato representativo impone una separación obligada entre representantes y representados, el principio de publicidad se convierte en el elemento de integración más importante del Estado constitucional democrático.

Como señala Stuart Mill, los ciudadanos pueden ver proyectadas sus propias opiniones en las opiniones mantenidas por los representantes. Este principio es tan inherente al concepto moderno de democracia representativa que su reconocimiento resulta, en cierto modo, innecesario. Es decir, aun cuando los textos constitucionales guardasen silencio al respecto, el principio de publicidad de la actividad parlamentaria debería presuponerse como un resultado lógico del sistema, agrega De la Vega (1995).

Por su parte, el principio de publicidad de las actuaciones judiciales, como publicidad referida a la sociedad o al público en general y no como publicidad para las partes, tiene por finalidad garantizar el control de la generalidad de la ley y de su fiel aplicación. Por ejemplo, en España, el Tribunal Constitucional en 1987 ha señalado que la publicidad del proceso ocupa una posición institucional en el Estado de Derecho que la convierte en una de las condiciones de legitimidad constitucional de la administración de justicia, comentan Fernández (1997) y Azurmendi (2002).

Mediante la visibilidad, accesibilidad o cognoscibilidad y, por lo tanto, controlabilidad de los actos de la Administración, se refuerza su legitimidad democrática y su configuración esencialmente servicial. El principio democrático no sólo debe significar una legitimación en la administración en su origen y fundamento, sino también la exigencia de un control democrático en su ejercicio. La publicidad contribuye a mejorar la eficacia, es garantía de la rectitud y objetividad de la acción administrativa.

A pesar de que se busca que la Administración sea un edificio de cristal, en cuanto a transparencia se refiere, hay que tomar en cuenta que deberá también guardar un núcleo irreductible de secreto indispensable para la conservación de su propio ordenamiento. Si bien es cierto que el secreto es propio de los Estados autoritarios, también lo es que no se debe estigmatizar todo secreto como contrario a la transparencia, ya que todo ordenamiento democrático necesariamente reconoce y garantiza los secretos que deben ser protegidos. Lo verdaderamente significativo es que en un Estado de Derecho democrático, el secreto haya sido degradado de canon fundamental a instrumento de protección de intereses constitucionalmente protegidos en la organización administrativa, indica Fernández (1997).

Así las cosas, ¿cuál es la diferencia sustancial entre publicidad y transparencia? Es decir, ¿al haber publicidad no hay transparencia? El autor anterior señala que la diferencia radica en que la transparencia es un término más amplio, pues engloba un término jurídico mismo y la motivación de los actos administrativos, así como la participación en el procedimiento y en las funciones administrativas. Muchas veces la doctrina se refiere indistintamente a publicidad y transparencia como sinónimos, sin embargo, hay ciertas corrientes que señalan que ambos son conceptos diferentes.

Por ejemplo, en el derecho francés e italiano, la expresión transparencia administrativa no se limita únicamente a las instituciones del organismo ejecutivo, sino se amplía a las instituciones de los demás poderes, así como a entidades autónomas, semiautónomas, etc., que conforman el Estado. En general, el término transparencia viene siendo hoy ampliamente utilizado con referencia no solo a la acción administrativa, sino también a la judicial, política y más genéricamente social.

Ciertamente, no sólo no puede existir transparencia sin derecho a acceso, sino que la disciplina de este derecho representa un parámetro muy significativo del nivel efectivo de transparencia dentro un determinado ordenamiento jurídico. La transparencia administrativa es una noción imprecisa, pues más que representar un marco jurídico, constituye un modo de ser de la administración, un objetivo o un parámetro desde el cual evaluar las acciones de las administraciones públicas, agrega Fernández (1997).

En cambio, el principio de publicidad de la actuación administrativa presenta un significado limitado, en el sentido del estado o condición de visibilidad de la acción administrativa, es decir, permite la accesibilidad a las fuentes de información y es contrapuesta, por supuesto, a la idea de secreto y reserva. Su fundamento en todas sus manifestaciones es siempre el mismo: el principio democrático en su vertiente de control de la ciudadanía de la actividad de las administraciones públicas (auditoría social), como organizaciones dedicadas al servicio público. Y sus manifestaciones básicas son dos (al igual que ocurre con la publicidad de las actuaciones parlamentarias y judiciales): la publicidad de la información, plasmada en documentos en poder de la administración, y la publicidad de las sesiones de los órganos colegiados de la administración. Y en ambos casos, y esto es lo verdaderamente sustancial, el derecho que ejerce el ciudadano es idéntico al derecho a informarse, a acceder a las fuentes de información.

El principio de la publicidad tiene por finalidad democratizar el control de la actuación administrativa a través del acceso a la información. Como diría Bobbio (2000; 118), es una administración pública de “poder público y en público”, una administración, por tanto, abierta a la sociedad. La publicidad, entendida como la relación con las exigencias de información en las democracias y como valor fundamental de una sociedad transparente, es característica de aquello que es, o puede hacerse público; a saber, es algo que trasciende del ámbito de lo privado, es la posibilidad de socialización y comunicación de las cosas, ideas e informaciones. Lo público es aquello que sólo puede establecerse saliendo a la luz (pública)³.

Kant posiciona la publicidad como un principio trascendental. Sin ella no habría justicia (que sólo puede ser pensada como públicamente manifiesta), ni habría tampoco derecho, que sólo se otorga desde la justicia. El principio de publicidad se convierte en Kant, por razones conceptuales, en principio de legitimidad: sólo aquellas acciones y propósitos que pueden ser expresados abiertamente son legítimos. La publicidad es un proceso de comunicación esencial en las sociedades modernas, agrega. Un proceso incluyente cuya naturaleza es trascender lo individual o lo particular para incursionar en lo social.

3 Una de las más completas discusiones y acepciones sobre lo público está en RABOTNIKOF, Nora (2005).

Así, la publicidad tiene un claro sentido democrático, asegura Rodríguez (2004).

Por su parte, el derecho de acceso a la información constituye un derecho de libertad (libertad de informarse) que tiene su fundamento en un principio democrático, que reclama la publicidad de la información que obre en poder del Estado. El reconocimiento del derecho de acceso a información, como manifestación principal de un principio de publicidad de la actuación administrativa, es –salvo lejanas experiencias comparadas– un logro rigurosamente reciente, incluso en países de larga tradición democrática.

3. Principio de rendición de cuentas

El principio de rendición de cuentas consiste en la obligación, generalmente de tipo legal, a que los distintos organismos del Estado se controlen entre ellos para mantener un equilibrio en sus actuaciones. Normalmente en un Estado democrático el ejercicio contralor lo detenta el Organismo Legislativo, que aprueba el presupuesto de gastos pero, al mismo tiempo, tiene la potestad de exigir, controlar y verificar el gasto público.

La exigencia de publicidad no sólo se dirige a los actores que rinden cuentas sino también a quienes exigen cuentas. En democracia, la rendición de cuentas no solamente aspira a sacar al ejercicio del poder a la luz pública. Ella misma, si quiere ser efectiva y vista como efectiva, tiene que ser pública, señala Schedler (1999).

El auge y el impacto que ha tenido la institucionalización del acceso a la información, así como procedimientos, normas y prácticas de transparencia y rendición de cuentas en diversos sistemas políticos han provocado una serie innumerable de investigaciones empíricas sobre sus formas, fines, consecuencias, propiedades, alcances y límites. El poder debe estar atado a restricciones legales, pero también debe estar sujeto a la lógica del razonamiento público. En este sentido, la rendición de cuentas es la antítesis del poder monolítico. Establece una relación de diálogo entre los actores que exigen y los que rinden cuentas. Los hace hablar a ambos, involucrándolos en un debate público. La rendición de cuentas, por tanto, es opuesta no solo al ejercicio mudo del poder sino también a controles mudos y unilaterales del poder, menciona Schedler (1999).

Las reglas formales deben estar acompañadas de mecanismos de monitoreo, para que no pase inadvertida la violación de una norma (la función informativa de la rendición de cuentas). Pero las reglas también deben contar con mecanismos de sanción, para que no quede sin el castigo debido quien viole la norma (la dimensión punitiva de la rendición de cuentas). Ambos mecanismos, la supervisión efectiva y la sanción efectiva, agrega el autor, son esenciales para contar con una estructura de incentivos compatible con el mantenimiento de la norma.

Tanto la posibilidad de que se detecten las violaciones a la norma como la posibilidad de que se castiguen de manera adecuada, cumplen funciones disuasorias importantes, agrega Schedler (1999), puesto que inhibe las transgresiones de los servidores públicos. No obstante, en el momento en que los funcionarios incurren en ilícitos de cierta

gravedad, ni la crítica pública ni la pérdida del empleo parecen ser castigo suficiente. El comportamiento ilegal, tal como la corrupción o la violación de los derechos humanos, exige la aplicación de sanciones legales apropiadas.

La idea rectora de la rendición de cuentas es controlar el poder político, no eliminarlo. En este sentido, la rendición de cuentas presupone el ejercicio del poder. Lejos de abrigar utopías que sueñen con la desaparición del poder, la rendición de cuentas política entra de lleno al mundo del poder. Los entes encargados de la rendición de cuentas tratan de impedir que el poder se vaya por la libre. Tratan de circunscribirlo, disciplinarlo, restringirlo –pero no eliminarlo, suprimirlo, abolirlo. A la rendición de cuentas las realidades del poder le dan su razón de ser.

Como dice Schedler (1999), su misión está en reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos. Una manera convencional de seccionar analíticamente la esfera del Estado moderno produciría al menos las siguientes categorías de rendición de cuentas: gubernamental, legislativa, administrativa, militar y judicial. En este aspecto, el acceso a la información se correlaciona con la rendición de cuentas, ya que entre una gran y completa enumeración de los sujetos obligados y una exhaustiva lista no limitativa de obligaciones de transparencia, se abre la posibilidad de generar procesos de auditoría más amplios e incluso cualitativos.

Únicamente el poder democrático puede desarrollar en su seno una especie de anticuerpos que permitan formas diversas de evitar el ocultamiento, especialmente, por medio de la tolerancia a una crítica libre y el derecho de expresión de diversos puntos de vista. Entonces, la transparencia, la publicidad de los actos del poder y el acceso a éstos representan el verdadero momento en la transformación de un Estado absoluto a un Estado de derecho.

Principios

- Principio de Transparencia
- Principio de Publicidad
- Principio de Rendición de Cuentas



Ejercicio: Se plantearán tres preguntas al grupo y el capacitador debe dirigir la discusión, con el fin de determinar si los contenidos de esta parte del módulo fueron apropiados. Las preguntas que se proponen para esta actividad son las siguientes:

¿Cuál es la diferencia entre Derecho de la Información y Derecho a la Información?

¿Cuál es la diferencia entre transparencia y acceso a la información pública?

¿Existe alguna controversia entre la libertad de prensa y el derecho de acceso a la información?



Diseño Institucional

Se denomina así a los indicadores que responden a estándares y criterios que se han utilizado en otras regiones para evaluar y diseñar una ley de acceso a la información. Estos pueden encontrarse en algunos estudios como los de Mendel (2007), Banisar (2006), el Grupo Oaxaca en México, Villanueva y Gómez (2007), Gramajo (2003 y 2009), la Ley Marco de Acceso a la Información Pública de la OEA (2010), entre otros.

- **Sujetos obligados:** Enumeración generalizada o catálogo de sujetos que están obligados por la ley a publicar información de oficio. La doctrina señala que debe estar incluido todo sujeto que ejecute gasto público, con el fin de que rinda cuentas de los recursos que le son asignados. Entre más sujetos determine la ley, mejor transparencia puede haber.
- **Definiciones e interpretación:** La eficacia de la norma puede depender del estilo de redacción y contenido, así como de la claridad y precisión. Como señalan Gómez y Villanueva (2007), dentro de los primeros artículos de la ley hay un catálogo de definiciones que permite entender la lógica jurídica de la forma en que deben de aplicarse los diversos conceptos que se contemplan en la misma.
- **Cultura de transparencia:** Si no se conoce la legislación o no se pueden aprovechar los mecanismos que la ley tutela para el ejercicio de este derecho, una ley de esta naturaleza sirve de poco. Destinar recursos para socializar el conocimiento y uso de la ley es parte importante, así como otorgar facultades para que alguien promueva la cultura ciudadana por todos los medios educativos posibles.
- **Información de oficio:** Publicación de conjunto de datos de los sujetos obligados, que es de interés general para todas las personas, según el principio de máxima publicidad. Es decir, es un listado de información que se hace pública sin que medie una solicitud de acceso. A mayor información de oficio, mayor apertura informativa y menos solicitudes de acceso.
- **Excepciones:** El principio de publicidad señala que toda la información en poder del Estado es pública, pero debido a circunstancias temporales, alguna de ella queda fuera del conocimiento público. El criterio establece que a menos cantidad de causalidades de clasificación, mayor avance democrático, pero también debe haber una relación directa entre la redacción y la claridad de dichas causales.
- **Versiones públicas:** Posibilidad y modalidad de elaborar versiones públicas de información que no debe difundirse abiertamente. Este criterio sirve para efectos de desclasificación parcial y progresiva de información sin tener que esperar que todos y cada uno de los datos salgan de la esfera temporal de reserva, señala Villanueva (2008).
- **Máxima publicidad:** Principio que establece que todo sujeto obligado ponga a disposición de toda persona toda la información que tiene en su poder.

- **Prueba de daño:** Es el principio que tiene como objetivo limitar la discrecionalidad en el ejercicio de la clasificación informativa y, por ende, garantizar el derecho de acceso de información a las personas. Este acto debe fundamentarse y motivarse según tres elementos: a) la información se encuentra prevista en alguno de los supuestos de excepción previsto en la ley, b) la liberación de la información puede amenazar efectivamente el interés público protegido por la ley, y c) el daño que puede producirse por la liberación de la información es mayor que el interés público de conocer la información de relevancia (Gómez y Villanueva, 2007).
- **Principio de gratuidad:** La información en manos de los sujetos obligados es un bien público, por lo tanto, todos tienen derecho de acceder a ella de manera gratuita. Este principio permite que un mayor número de personas puedan ejercer el derecho de acceso. Hay que dividir entre consulta personal y reproducción y envío. Esto puede generar un cobro, pero el criterio es que dicha tarifa sea accesible para la mayor parte de personas.
- **Plazos:** Lapsos que la ley establece para los distintos trámites, entre estos, el plazo de entrega, las prórrogas, el período de reserva, entre otros.
- **Estructuras administrativas:** Normatividad e infraestructura que requiere la ley para su implementación.
- **Hábeas data:** Tutela de datos personales en el ejercicio del derecho a la privacidad de las personas. Establece los mecanismos para la consulta y corrección de los datos, así como la supresión de los datos sensibles.
- **Órgano garante:** Es la creación de un ente que garantice la correcta aplicación de la ley. La idoneidad de este radica, entre otras cosas, en su diseño institucional: autonomía política, financiera y de decisión, así como sus atribuciones y responsabilidades.
- **Afirmativa ficta:** Es un tipo de sanción ante el silencio de la autoridad. Este criterio establece que ante el silencio de las autoridades, ya sea por omisión o negligencia, la respuesta se da en sentido afirmativo, es decir, su entrega se vuelve obligatoria. Otro complemento de este criterio es que, ante tal situación, la información habrá de ser gratuita.
- **Procedimientos:** Conjunto de pasos ordenados que debe observarse para obtener la información (formas de acceso) o cómo hacer entre la diferencia de percepción y de criterio entre entidad pública y solicitante. Estos incluyen el principio de sencillez, agilidad y claridad.
- **Sanciones:** Acciones establecidas ante el incumplimiento de las obligaciones que regula la ley. El catálogo de responsabilidades en las que incurren los funcionarios u otras personas puede ayudar a inhibir su incumplimiento.
- **Ámbito temporal:** Temporalidad en que va a entrar en vigencia el contenido de la ley. La *vacatio legis* es el período entre la aprobación de la norma y la entrada en vigor de la misma.

Diseño Institucional

- *Máxima publicidad*
- *Sujetos obligados*
- *Definiciones e interpretación*
- *Cultura de Transparencia*
- *Información de oficio*
- *Excepciones*



Diseño Institucional

- *Versiones públicas*
- *Prueba de Daño*
- *Principio de gratuidad*
- *Plazos*
- *Estructuras administrativas*
- *Hábeas Data*



Diseño Institucional

- *Órgano Garante*
- *Afirmativa ficta*
- *Procedimientos*
- *Sanciones*
- *Ámbito temporal*



Ejercicio: En grupos de dos o tres personas se debe analizar los indicadores del diseño institucional y relacionarlos con los artículos de la ley. Posteriormente, debe haber una discusión plenaria para conocer los resultados del análisis.



Beneficios

- **Transparentar la gestión pública:** una de las características por las cuales se define toda democracia, según Bobbio, es que uno de sus motores fundamentales lo constituye la evaluación del ciudadano respecto del desempeño del Gobierno, cuya única fuente de legitimidad será el cumplimiento cabal de sus funciones que la sociedad le haya encomendado (para ampliar el tema, se recomienda consultar el *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, de John Locke). Un proceso democrático requiere de participantes informados. Sin esta condición la supervisión democrática no se cumple.
- **Fortalecer la relación de confianza entre gobierno y gobernados:** en la actualidad el juicio de los ciudadanos sobre el desempeño del Estado no puede darse por sentado, ya que implica poder emitir el juicio, estar informado para emitir argumentos, y difundir la opinión para que sea contrastada. Si bien los diseños institucionales varían en cuanto a las formas de controlar el poder, normalmente se recurre a la separación de poderes. Es decir, los organismos tienen incentivos para vigilarse los unos a los otros. Pero esta dinámica tiene varios problemas. Por ello el sistema de rendición de cuentas, por medio de la garantía de acceder a información pública, permite emitir un juicio, contrastar argumentos y emitir opiniones. Como se puede evidenciar, los mecanismos de auditoría se van volviendo más horizontales y eso puede generar un incremento en el nivel de confianza entre ambos. Genera otro nivel de relaciones entre gobernantes y gobernados y redistribuye el poder entre los ciudadanos.
- **Poner a disposición de las personas información que le sirva para ejercer sus derechos políticos y que mejore su calidad de vida:** como bien señala López-Ayllón, el acceso a la información pública no genera per se una ciudadanía más informada e involucrada respecto de todos los temas relativos a la gestión gubernamental. Ahora bien, algo que sí se realiza con la tutela de este derecho es que todas las personas, de acuerdo a sus intereses, puedan tener acceso a las fuentes primarias de documentos que se producen en la Administración Pública. La victoria para la persona en este aspecto es que obtener esta información no implica pasar por filtros de los medios o de las oficinas de difusión. El acceso a la información pública alcanza uno de sus mayores puntos de cristalización en el momento en que la persona puede no sólo conocer la información, sino también a las discusiones que condujeron a tomar una decisión desde el poder público.
- **Que el Estado sea más eficiente:** Una de las premisas de la democracia es el flujo de información tanto en los órganos del Estado, como desde éstos hacia los gobernados o la sociedad en general, el cual debe estar garantizado en distintas normas diseñadas para el efecto. Acá lo que vale la pena rescatar es que todo el diseño institucional que está previsto para la rendición de cuentas tiene un receptáculo en la posibilidad que tiene la persona de evaluar la gestión administrativa. Es decir, uno de los principales propósitos de la información es el valor que esta tiene para poder realizar evaluaciones, comparaciones, etc. Los resultados de la administración pública únicamente se

pueden evaluar mediante la información que se obtiene de la misma gestión pública. Tomar cualquier decisión que respalde o rechace una opción política pasa por el flujo informativo que se obtiene de fuentes alternas de información, siguiendo el modelo de Dahl, así como de los medios de comunicación. Por ejemplo, como señala López-Ayllón, sin información el ejercicio del voto se vuelve una ceremonia hueca en la cual la persona emite una opinión no fundamentada que termina por aniquilar el sistema de incentivos sobre el cual se basa la democracia.

Beneficios

- Transparentar la gestión pública
- Fortalecer la relación de confianza entre gobierno y gobernados
- Poner a disposición de las personas información que le sirva para ejercer sus derechos políticos y que mejore su calidad de vida
- Que el Estado sea más eficiente



Ejercicio: Se deben seleccionar y exponer tres páginas electrónicas de sujetos obligados que contienen información pública de oficio con el criterio de mayor a menor cumplimiento. Posteriormente, en grupos, analizarán dichas páginas, con el fin de que se establezcan los beneficios anteriormente expuestos. Al final, se presentarán los resultados en una discusión plenaria.

M

2

IMPLEMENTACIÓN DE LA LAIP



Unidades de Información Pública: aspectos generales para la implementación, obligaciones e institucionalización

- Asegurar que la Unidad tenga un espacio específico, necesario y accesible que sea símbolo de transparencia y apertura por parte de la institución.
- Contar con el personal necesario que pueda asistir al encargado de la Unidad en las obligaciones que impone la Ley.
- La Unidad debe contar con equipo necesario y actualizado en el área de clasificación, sistematización y resguardo de información.
- Generar la normativa necesaria para otorgar seguridad, cuidado y conservación de documentos.
- Poseer un mecanismo de alertas ante cualquier eventualidad que ponga en riesgo la información, especialmente cualquier acto que implique su destrucción, menoscabo o uso indebido.
- Apoyar y velar por la existencia de mecanismos internos que aseguren la gratuidad en los procedimientos.
- Poseer un mecanismo de enlaces establecido para gestionar las solicitudes de información y actualizar la información pública de oficio.
- Preparar toda la información para atender a la entrega del Informe Anual. Se recomienda contar con un mecanismo de gestión para facilitar los procedimientos.
- Garantizar el cumplimiento de la Ley.
 - √ Velar por el procedimiento de acceso a la información.
 - √ Velar por el procedimiento de hábeas data.
 - √ Revisión y coordinación de la publicación de la información pública de oficio en portales electrónicos.
 - √ Garantizar la actualización constante de la información (plazo de 30 días).
 - √ Asegurar la actualización y existencia de la información de consulta directa.
- Defender el principio de interpretación extensiva de la ley para favorecer la máxima publicidad.
- Fomentar una relación estrecha con unidades de archivos, informática, comunicación social, recursos humanos y jurídico.

- Velar por el cumplimiento de lo establecido en el inciso 26 del artículo 10.
- Promover la publicación de información extra a la de oficio, según lo establece el inciso 29 del artículo 10.
- Elaborar lineamientos o criterios internos para el manejo de la Información Pública de Oficio. Por ejemplo, lo relativo al inciso 23, que se refiere a la publicación de los informes de auditoría, debe atenderse que dichos informes se refiere, como mínimo, al año anterior auditado cuyo informe será entregado el 31 de mayo, fecha límite que tiene la contraloría. Antes de esa fecha, hay que publicar los años que preceden. En referencia a los informes de auditorías concurrentes o privadas deberán ser públicos al momento de recibirlos de manera oficial.
- Atender con las unidades financieras todos los cambios que anualmente requiera la Información Pública de Oficio en función de la aprobación del presupuesto de acuerdo con las leyes de la materia.
- El principio de celeridad es contrapuesto a los plazos, salvo en las excepciones que establece la ley. Apropiarse del principio de respuesta inmediata.
- Los plazos que establece la Ley deben ser considerados un techo, no un piso.
- Conocer a fondo las causales de excepción al derecho de acceso.
- La naturaleza de la información reservada y confidencial es distinta, por lo tanto requiere un tratamiento en ese sentido.
- Privilegiar la aplicación correcta de la prueba de daño, especialmente en lo referido a la fundamentación y motivación del daño (presente, probable y específico).
- Generar criterios para la aplicación de las causales de reserva.
- Conocer las diferencias entre información confidencial y reservada.
- Generar un mecanismo para darle seguimiento a la reserva de información, tanto en los plazos como en los posibles cambios en los fundamentos de la motivación.
- Conocer los elementos y criterios mínimos de archivística (Ver página 47).
- Generar sus políticas y cursos de capacitación.

· Implementación de la Ley

- Espacio
- Personal
- Equipo
- Normativa (formatos de solicitud, gestión de información, entre otros)
- Enlaces institucionales



· Obligaciones

- Mecanismos de alerta, informe anual, actualización, velar por el procedimiento de acceso a la información, etc.
- Velar por el procedimiento de hábeas data
- Revisión y coordinación de la publicación de la Información Pública de Oficio en portales electrónicos
- Garantizar la actualización constante de la información (plazo de 30 días)
- Asegurar la existencia de la información de consulta directa.



· Institucionalización

- Generar políticas sobre manejo de información pública
- Promover las mejoras de otras unidades relacionadas como Unidades de Archivos
- Promover cursos de capacitación para otras dependencias, especialmente del área jurídica, de archivos, de auditoría, financiero, recursos humanos, entre otros.



Ejercicio: Depende del número de participantes, en grupos o en plenaria, se hará una discusión que permita establecer un diagnóstico sobre la unidad de información pública a la que pertenecen, utilizando los criterios señalados. La pregunta que debe guiar el análisis es “cómo estamos”, y se debe responder: “qué hace falta”.

M

3

PROCEDIMIENTOS



Acceso a la Información Pública, Hábeas Data y Recurso de Revisión

Vale la pena aclarar que como tal, ambos procedimientos son completamente iguales, así que los criterios y principios que deben privilegiarse son los mismos. Una diferencia importante en estos temas es el contenido de la información en sí misma, así como el procedimiento de rectificación y eliminación de datos personales que establece el hábeas data.

A continuación se plantean los siguientes criterios y principios:

- Generar un formato de solicitud que no vulnere los principios de la ley (tanto en la solicitud personal como en el modelo electrónico). No exigir más datos que los requeridos para no violar el principio de máxima publicidad. Los mecanismos enredados e intimidatorios provocan un disuasivo para el uso de la ley.
- Recibir y tramitar las solicitudes de información. No se debe calificar para tramitar la misma.
- Nunca debe exigirse que el solicitante manifieste la razón del interés sobre la solicitud de información.
- Siempre debe haber disposición de ayudar al solicitante. No debe permitirse que el solicitante cometa errores en el planteamiento de la solicitud con el fin de que la misma no sea admitida para su trámite.
- Favorecer todos los tipos de solicitud que mandata la ley.
- La sencillez del procedimiento debe expresarse desde el formato de la solicitud.
- Generar el sistema de enlaces o el entramado institucional necesario para gestionar una solicitud.
- Promover la creación de sistemas electrónicos para favorecer el acceso a la información.
- El jefe de la Unidad de Información debe velar porque la información sea fidedigna y legítima, especialmente debe contemplarse los mecanismos para que la información electrónica coincida con la información ubicada en otros formatos. Esto debe incluir la adopción de medidas de seguridad en el envío de informes por mensajes de datos.
- Emitir resoluciones en menor tiempo. No debe abusarse del privilegio de la prórroga de tiempo de respuesta. La prórroga debe usarse únicamente para respetar las excepciones que establece la ley. Las prórrogas deben ser fundamentadas y motivadas.

- La afirmativa ficta es un mecanismo que protege al solicitante de la información frente a la posible discrecionalidad de la autoridad pública de utilizar el mecanismo del silencio administrativo para no conocer la solicitud o responder a la misma fuera de los tiempos establecidos en la ley.
- Se debe entregar una resolución por cada solicitud de información o de hábeas data que se genere. Por ello, se sugiere que se trabajen distintos formatos de resoluciones que faciliten la gestión de la solicitud. Es decir, debe existir un modelo de formato por todas las posibilidades de respuesta que tiene la Unidad de Información, según se establece en el artículo 42.
- La información debe entregarse en el estado en el que se encuentra. La autoridad pública no puede cambiar el formato de la información al gusto del solicitante. Si en caso la información existiera en formatos distintos, se podrá entregar en uno distinto al escrito, si el solicitante lo acepta.
- Se debe tener claro que la administración de datos personales únicamente se justifica si es necesaria y se debe hacer de manera adecuada y pertinente. No debe haber excesos ni abusos.
- Capacitar a los funcionarios en políticas de protección de datos.
- Velar por la correcta administración de datos personales en la institución.
- Que siempre se privilegie la publicidad de las razones de los criterios y las políticas de recaudación de datos personales.
- Adoptar las medidas institucionales para asegurar los datos (alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado).
- Nunca comercializar datos personales o sensibles.
- Vigilar por la seguridad de los archivos.
- No abusar el principio de la expresión de consentimiento para el traslado y comercialización de datos.
- Conocer las excepciones a la expresión de consentimiento en el procedimiento de hábeas data.
- El recurso de revisión es un procedimiento establecido para tutelar los derechos que establece la ley, por lo tanto, debe darse todo apoyo y la celeridad en el momento que se interponga dicho procedimiento.
- La Unidad de Información Pública debe conocer las causales que pueden promover la interposición de un recurso de revisión.

- En este proceso también debe privilegiarse la sencillez, por ello, la autoridad subsanará el mismo de manera inmediata.
- Tener en cuenta que el recurso de revisión implica la identificación de otros datos, para proteger al solicitante ante el derecho que tiene de hacer uso del recurso de amparo posteriormente.
- Se deben publicar todas las resoluciones de recursos de revisión, éstos pueden ser parte de lo que establece el inciso 29 del artículo 10 de la ley.
- Toda resolución de un recurso de revisión debe ejecutarse de manera obligatoria, especialmente el fondo de lo resuelto en el recurso.
- Tomar en cuenta que cualquier acción contraria a ejecutar lo resuelto en un recurso de revisión puede representar algún tipo de sanción por parte del órgano jurisdiccional correspondiente, así como de las autoridades administrativas.

• Acceso a la Información Pública

- Recibir y tramitar solicitudes
- Establecer un formato de solicitud
- Favorecer cualquier tipo de solicitud (física, verbal o electrónica)
- Principio de sencillez y gratuidad
- No abusar de la prórroga
- Afirmativa ficta



• Hábeas Data

- Criterios y políticas de administración de datos personales
- Datos personales y datos sensibles
- Asegurar la protección de datos personales
- Capacitación en política de protección de datos
- No abusar del principio de expresión del consentimiento
- Excepciones a la expresión de consentimiento



- **Recurso de Revisión**

- Causales de interposición de recurso de revisión
- Modelo para solicitud de recurso
- Principio de sencillez
- Publicación de las resoluciones
- Obligatoriedad del cumplimiento de la resolución
- Sanciones



Ejercicio: Proveer tres ejemplos sobre distintos tipos de información (pública, hábeas data y reservada o confidencial), con el fin de que los participantes discutan y elaboren las respuestas y modelos de resoluciones para cada uno de los ejemplos. Posteriormente, en sesión plenaria se analizará cada uno de los casos.



Lineamientos generales y criterios para la clasificación y desclasificación de la información⁴

La información que no puede ser otorgada a un particular ante un trámite de solicitud de acceso se divide en dos categorías: “confidencial” o “reservada”. Estos tipos de información responden a principios distintos, a saber, cada uno de ellos protege materias diferentes, por lo cual su tratamiento no es ni debe ser el mismo.

Cuando se trata de proteger directamente el derecho a la vida y el patrimonio de la persona y de información entregada por los particulares al Estado, la protección de la información confidencial suele ser más amplia y requiere imponer restricciones absolutas a la publicidad. Hay que recordar que los particulares son titulares y dueños de su información por lo que sólo ellos tienen derecho a decidir sobre su destino y difusión. Sin embargo, hay ocasiones excepcionales en que el interés público justifique la publicidad. Esto se conoce como prueba de interés público.

Por su parte, la información reservada es aquella en la que los supuestos de clasificación responden a materias que deben protegerse para el buen funcionamiento del Estado, es decir, a cuestiones de derecho público, ya sea seguridad nacional, procesos en trámite, verificación del cumplimiento de las leyes, etc. Se trata de cuestiones de interés de la sociedad en general, es la protección de los medios para garantizar la obtención del fin: el ejercicio pleno de los derechos de los gobernados.

En este caso, por ejemplo, basta aclarar que no todo lo relacionado con seguridad nacional debe ser reservado, para ello hay que demostrar, como la ley lo señala, que la publicidad de la información genera o puede generar un daño al valor jurídicamente protegido. Lo que se pondera es la publicidad contra la seguridad y demostrar que

la primera pone en riesgo la segunda y por ello se reserva, de manera temporal. Esto es lo que se conoce como prueba de daño.

Cada tipo de información supone entonces una racionalidad diferente e implica una valoración distinta respecto de su aplicación a los casos concretos. Del diseño de estos mecanismos y criterios depende en gran medida la eficacia de la ley de acceso.

Por todo lo anterior, el funcionario o, en su caso, el órgano colegiado que tenga la tarea de clasificar o desclasificar información, habrá de tener claro que se hace necesario analizar el mérito y propiedad de la clasificación conforme a la naturaleza e información contenida en los documentos. Con ello se apuesta a realizar justificaciones y motivaciones, según lo establece la ley, razonablemente específicas y nunca dar muestra de mala fe.

La justificación debe basarse siempre en la existencia de un conocimiento técnico (expertise) que en materia de seguridad tiene la autoridad clasificadora. Lo anterior evitaría que la justificación bien lograda no provoque que el juicio de la autoridad administrativa, con responsabilidades en materia de seguridad nacional, sea sustituido por un juez.

Como se señaló con anterioridad, las causales son únicamente guías, es decir, puede existir la posibilidad de que no toda la información relacionada con estas causales genere un daño a la seguridad o a la inteligencia. No se debe presumir que por el hecho de actualizarse estas causales respecto de determinada información que manejan, ésta automáticamente sea información clasificada, sino que deben ponderarse los efectos de su publicidad en la seguridad nacional.

⁴ Estos lineamientos y criterios se construyeron para las entidades que integran el Consejo Nacional de Seguridad, no obstante las bases de éstos pueden servir para la discusión de otros sujetos obligados.

Aunado a lo anterior, no se puede incluir como tema de seguridad nacional aquella información que:

- Encubra violaciones a la ley,
- Encubra ineficiencia o error en la administración pública,
- Implique evitar el desprestigio de personas, organizaciones o autoridades,
- Tenga la intención de restringir la competencia,
- Implique posponer la publicidad de información que no requiere protección por motivos de seguridad nacional,
- Se relacione con investigación científica básica que no está claramente relacionada con asuntos de seguridad nacional.

Por otra parte, hay que tomar en cuenta que otra de las tareas y/u obligaciones que impone la ley es la desclasificación de información. Para ello basta observar que la ley es clara en definir que una vez que hubiera fenecido la causal por la cual dicha información entró al umbral de la clasificación habrá de hacerse pública.

Asimismo, puede existir el caso en que determinada información clasificada como reservada es ya de dominio público. De ser así, ésta debe desclasificarse, no obstante, para ello habrá de cumplir con:

- a. Debe probar que la información clasificada es tan específica como la que existe en el dominio público.
- b. Que la misma equivale a la existente en el dominio público.
- c. Y que fue hecha pública a través de una “revelación oficial documentada”, es decir,

que no califica como revelación oficial si fue revelada por un ex funcionario gubernamental.

Finalmente, en el tema de clasificación de información primero hay que identificar el daño potencial y una vez identificado, considerar la racionalidad de cualquier expectativa de que el daño ocurra. La prueba de daño contiene dos componentes. El primero es la existencia de “elementos objetivos” que permiten determinar el daño. El segundo, que éste debe cumplir tres condiciones: la de ser “presente”, “probable” y “específico”. La carga de la prueba recae en la autoridad clasificadora.

Disposiciones generales de clasificación

Los presentes lineamientos tienen por objeto establecer los criterios que observarán los sujetos obligados, previsto en el Artículo 6 del Decreto Número 57-2008 del Congreso de la República, Ley de Acceso a la Información Pública, respecto de los procedimientos para la clasificación o desclasificación de la información pública, que posean como “reservada” o “confidencial”.

Lo anterior, sin perjuicio de que en el ejercicio de sus atribuciones cada sujeto obligado revise que la clasificación de la información “reservada” o “confidencial”, se apegue de manera estricta a los supuestos establecidos por la ley que garantiza la transparencia y el derecho de acceso a la información.

En el supuesto de que las diversas interpretaciones sean contradictorias, prevalecerá aquella que mejor proteja el pleno ejercicio del derecho de solicitar la información a cada sujeto obligado. Es decir, ante una situación dudosa sobre si una información debe clasificarse o no, debe prevalecer el principio de máxima publicidad, establecido en el Decreto 57-2008.

Para efecto de lo antes expuesto, se definen los siguientes aspectos:

Seguridad Externa

De conformidad con el Artículo 20, del Decreto Número 18-2008 del Congreso de la República, Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, se podrá clasificar como reservada la información cuya difusión pudiera amenazar, comprometer u obstaculizar las acciones destinadas a preservar la independencia, soberanía e integridad del territorio, así como las relaciones internacionales con otros Estados en materia de seguridad nacional.

Se ponen en riesgo estas acciones cuando:

1. Se menoscabe la conducción de las negociaciones internacionales y pueda poner en peligro o debilitar la posición del Estado guatemalteco y/o las acciones encaminadas al arreglo directo o consecución de acuerdos con algún otro sujeto o sujetos de derecho internacional.
2. Sea explícitamente restringida por alguna organización internacional de la cual Guatemala sea miembro o una convención ratificada por el Estado guatemalteco. Así también, se incluye información que tenga este mismo carácter en algún otro Estado y que sea entregada bajo esos términos al Estado de Guatemala.
3. Que obstaculice o impida la planificación, preparación o ejecución de operaciones militares destinadas a la protección y defensa de los elementos que conforman el Estado, de cualquier agresión producida por grupos extranjeros beligerantes y crimen organizado.
4. Que obstaculice, impida o dificulte, acciones de prevención o defensa del Estado frente a otros

Estados o sujetos de derecho internacional.

5. Obstaculice o impida en cualquier forma las actividades propias de inteligencia o contrainteligencia.

Seguridad Interna

De conformidad con el Artículo 19 del Decreto Número 18-2008 del Congreso de la República, Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, que literalmente cita: “El ámbito de la seguridad interior enfrenta de manera preventiva y directa el conjunto de riesgos y amenazas provenientes del crimen organizado, delincuencia común; en defensa del Estado Democrático de Derecho”, la seguridad interna, podrá verse amenazada cuando se:

1. Atente o vulnere la integridad física del Presidente de la República, como máxima autoridad del Organismo Ejecutivo y Comandante General del Ejército, así como también la de los presidentes de los organismos Legislativo y Judicial.
2. Menoscabe o dificulte las estrategias o acciones para combatir la comisión de los delitos contra la seguridad del Estado.
3. Dañe, menoscabe o lesione, la gobernabilidad democrática del Estado, entendiéndose ésta como la capacidad del Estado para tomar decisiones ejecutivas relacionadas con la seguridad interna.
4. Provoque la obstaculización de operaciones de coordinación entre las fuerzas combinadas de seguridad contra el crimen y la delincuencia organizada.
5. Menoscabe la capacidad de las autoridades de seguridad pública para resguardar y preservar la vida y salud de las personas.

6. Menoscabe o dificulte la implementación de estrategias o acciones en la prevención y combate al crimen y la delincuencia organizada.
 7. Entorpezca los sistemas de coordinación interinstitucional en materia de seguridad pública y justicia, para mantener la custodia y seguridad de las personas reclusas en resguardo de la sociedad.
 8. Ponga en riesgo la celebración de elecciones o impida el derecho de votar o ser votado.
 9. Obstaculice o impida la planificación, preparación y ejecución de operaciones militares en apoyo a las fuerzas de seguridad civil.
 10. Provoque la ineficiencia de operaciones militares destinadas a proteger todos los elementos que conforman el Estado de cualquier agresión producida por grupos nacionales beligerantes.
 11. Pueda destruir o inhabilitar infraestructura de carácter indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos como el agua, las vías generales de comunicación o servicios de emergencia y aquella que pudiera obstaculizar las acciones tendientes a prevenir o combatir epidemias.
- el Sistema Nacional de Inteligencia podrá verse amenazado cuando:
1. Se menoscabe la capacidad del Estado de articular la información e inteligencia frente a amenazas, riesgos y vulnerabilidades internas y externas,
 2. Se menoscabe la capacidad institucional del Estado para obtener y disponer de información oportuna, veraz y pertinente para la toma de decisiones,
 3. Cuando afecte la toma de decisiones con el fin de garantizar la seguridad de la Nación, a través del cumplimiento del ciclo de inteligencia,
 4. Se menoscabe o dificulte la coordinación de funciones de inteligencia estratégica, civil y militar, así como de procedimientos y normas del sistema nacional de inteligencia,
 5. Se dificulte, menoscabe o imposibilite la capacidad del Estado en dirigir la actividad de contrainteligencia, que consiste en prevenir y detectar actividades de inteligencia de actores que representan amenazas y riesgos,
 6. Se dificulte e imposibilite la información proporcionada en el ejercicio de sus funciones,
 7. Se dificulten, imposibiliten o comprometan las relaciones de cooperación y colaboración con otros servicios de inteligencia nacional e internacionales.

Inteligencia

Las actividades de inteligencia y contrainteligencia del Estado son funciones importantes y necesarias para el ejercicio del poder público. Por ello,



Ejercicio: De manera grupal o individual los participantes deben discutir cuál es el aporte de una legislación de esta naturaleza al Estado de Guatemala, a su institución y a la sociedad en general. Posteriormente, debe realizarse una plenaria para analizar y sintetizar los resultados de la deliberación. Luego, se deben plantear tareas pendientes que permitan generar áreas que necesitan fortalecerse por medio de otros procesos de capacitación.



Organización y resguardo de información (archivos)

Para poder tutelar los principios y garantías expresados en la Constitución Política de la República y en la Ley de Acceso a la Información Pública se hace indispensable que el Estado cuente con archivos ordenados, organizados y actualizados, ya que éstos son un elemento importante para poder ubicar y entregar la información.

El Artículo 60 de la Constitución Política señala que forman parte del patrimonio cultural de la nación y están bajo la protección del Estado los bienes y valores paleontológicos, arqueológicos, históricos y artísticos del país, entre los cuales forman parte esencial los documentos resultantes del proceso de administración del Estado guatemalteco.

El objetivo de los archivos es brindar la información de los actos de la administración pública que se encuentran en resguardo documental, a la vez mantiene la memoria institucional del Estado de Guatemala.

Para alcanzar una eficiente gestión y administración, es importante contar con elementos e instrumentos de orden que identifiquen plenamente los límites de responsabilidad y obligaciones que deben cumplir los sujetos obligados. La vida operativa y funcional de los archivos toma como base referencial los procedimientos y actividades de acuerdo a la estructura organizacional con cada uno de sus componentes (departamentos, unidades, servicios y secciones), con el fin de recopilar información general y específica de cada uno de los procedimientos de trabajo (reglamentos, normativos, guías operativas, instrumentos, herramientas, documentos e informes de trabajo, entre otros).

El archivo debe contar con los instrumentos técnicos que permitan su correcta organización y

conservación, especialmente, la formación y capacitación de todas aquellas personas relacionadas con el manejo y resguardo de documentos (ciclo de vida), de acuerdo a la estructura organizacional para que conozcan los siguientes detalles técnicos: identificación, clasificación, ordenación, conservación, preservación, restauración, descripción e instalación.

El control del acervo documental garantiza el ordenamiento y la clasificación adecuada de los documentos remitidos por las diversas unidades, a la vez, asegura la facilidad de consulta. En estos tiempos en que la utilización de tecnología de la información está suficientemente desarrollada no hay pretexto para no prestar un servicio con prontitud, eficacia y profesionalismo.

Todos los sujetos obligados deben establecer los criterios y estándares para elaborar los instrumentos para el tratamiento del acervo documental como organismos productores y de consulta del mismo, así como impulsar actividades de formación de los usuarios.

Los responsables de elaborar los documentos desde su creación deberán tener un conocimiento general de cómo habrán de ser archivados por fondos y subfondos. Para ello deberán conocer la organización y funciones de las diferentes dependencias de su institución y así llevar un control de la documentación que se genera.

La persona encargada del archivo debe conocer la forma de funcionamiento de la institución que elaboró la documentación, con el fin de ordenar, clasificar y archivar, de conformidad al lugar e institución a la que corresponda. La organización y descripción de los archivos, se divide en tres fa-

ses: archivo de gestión (0 a 5 años), archivo central (6 a 50 años) y el archivo histórico (51 años en adelante).

El archivo de gestión registra la entrada de los documentos y éstos pueden ser:

Documentos de decisión, acuerdos, resoluciones, constancias de actas certificadas, documentos dirigidos a la administración de solicitudes de recursos de apelaciones. Documentos de transmisión: oficios, providencias, notas de envío, informes, cartas, proyectos, entre otros. Los documentos constituyen garantía de transparencia en la gestión administrativa, sirven para la tramitación de asuntos corrientes y son utilizados como apoyo para la toma de decisiones. Se guardan por el valor probatorio que le concede la ley.

Archivo central es donde se conservará toda aquella documentación de uso esporádico que debe conservarse por razones administrativas, legales, fiscales, contables, y consulta de los documentos.

Las Unidades de Información Pública conservarán la documentación que generen, siempre que las circunstancias lo permitan, durante un período

mínimo de dos años, antes de ser enviada (transferida) al archivo central. Se debe diferenciar entre la documentación que una Unidad produce y la documentación de apoyo como boletines, publicaciones periódicas o fotocopias de éstos. Esta documentación no es generada por la sección/unidad y no debe, en consecuencia, ser enviada al archivo central.

La transferencia es el procedimiento mediante el cual los documentos ingresan en el archivo central a medida que va disminuyendo la frecuencia de consulta por parte de las oficinas productoras como consecuencia de la pérdida paulatina de sus valores administrativos.

El archivo histórico es aquel al que se transfieren, desde el archivo central, los documentos de archivo de conservación permanente y responden a las diferentes fases del ciclo vital del documento en sus valores primarios y secundarios. Los documentos de archivo son los mismos desde que se producen en la oficina hasta que son depositados en un archivo histórico. Sin embargo, su valor y su función van modificándose en las sucesivas etapas, correspondiendo a cada etapa un tipo de archivo distinto.

FASES DEL CICLO VITAL DEL DOCUMENTO

FASE	OBJETIVO	RETENCIÓN	UBICACIÓN
ACTIVA	Documentos en trámite, poseen vigencia administrativa y consulta frecuente.	0 a 5 años	Archivos de gestión
SEMIACTIVA	Documentos de consulta esporádica para su selección y expurgo documental.	6 a 50 años	Archivo central
INACTIVA	Valor secundario y de conservación permanente para la cultura e investigación.	A partir de 51 años (valor permanente)	Archivo histórico

Los conceptos descritos de fondo, subfondo, series y subseries documentales fueron tomados de la Norma Internacional General de Descripción Archivística, ISAD (G), por sus siglas en inglés, basados en las cuatro reglas fundamentales que son: descripción de lo general a lo particular, información pertinente para el nivel de descripción; vinculaciones de las descripciones; no repetir la información.

Los objetivos y las reglas para la descripción del Cuadro de Clasificación Archivística van de lo general a lo particular. En el nivel de fondo es proporcionar información sobre este como un todo. En el nivel siguiente y en los sucesivos, proporcionar información de las partes que resulten de la relación jerárquica (unidades) que lo integran. Las agrupaciones pueden ser geográficas, cronológicas o similares de la propia documentación.

GLOSARIO

Acceso: Facultad de utilizar el material de un fondo sometido por regla general a determinadas normas y condiciones.

Acervo: Conjunto de documentos o libros que constituyen un archivo, una librería o biblioteca.

Administración de archivos: Organización responsable de la aplicación de las políticas, criterios y técnicas, dirigidas a través de la dirección, planificación, servicios y control de los programas establecidos dentro de una institución.

Administración de documentos: Es el conjunto de procedimientos u operaciones técnicas que se basan en el estudio y análisis de la producción, tramitación, utilización, difusión de la información contenida en los documentos de archivo; el resultado será el establecimiento de las normas de transferencias, eliminación, conservación temporal y permanente, accesibilidad y difusión del fondo documental en su conjunto.

Archivo: Conjunto organizado de documentos en cualquier soporte que son producidos o recibidos en el ejercicio de sus funciones o actividades por personas físicas o morales, públicas o privadas.

Archivo administrativo: Unidad responsable de la administración de documentos de uso cotidiano y necesario para el ejercicio de las atribuciones de una unidad administrativa y que incluye las etapas del ciclo vital del documento comprendidas entre los 0 y 5 años. Es la unidad de consulta constante, ya sea por el público como por las mismas dependencias y oficinas administrativas.

Archivo central: Contiene los fondos documentales que han sido transferidos de los ar-

chivos administrativos una vez finalizado dicho ciclo de vida. Tiene a su cargo la coordinación, supervisión y control de funcionamiento de los archivos administrativos. Su consulta no es tan constante. Este archivo resguarda los documentos cuyo ciclo de vida oscila entre los 6 y los 50 años.

Archivo histórico: Fuente de acceso público y unidad responsable de organizar, conservar, administrar, describir y divulgar la memoria documental institucional, transferida de otros archivos de la administración pública. Este archivo resguardará documentos que cuentan con más de 51 años de haber sido producidos.

Baja documental: Eliminación de aquella documentación que haya prescrito en sus valores administrativos, legales, fiscales o contables, y que no contenga valores históricos.

Carátula: Frente del expediente donde se establecerán los elementos mínimos para describir su contenido.

Catálogo de disposición documental: Registro general y sistemático que establece los valores administrativos, legales, fiscales, contables e históricos de los documentos de archivo, así como los plazos de conservación, la vigencia documental, la clasificación de reserva o confidencialidad, y el destino final.

Clasificación archivística: Proceso que consiste en la identificación, jerarquización y codificación de documentos de archivo en categorías de agrupamiento previamente establecidas. Es el primer paso dentro del proceso de organización y dentro del tratamiento archivístico denominado identificación.

Conservación: Adopción de medidas técnicas, administrativas, ambientales y tecnológicas para la adecuada preservación de los archivos;

Conservación de archivos: Conjunto de normas, procedimientos y medidas destinadas a asegurar la preservación de las alteraciones físicas de los documentos, ya sean éstas extrínsecas y/o intrínsecas. Estas normas incluyen lo relacionado con la restauración de daños, especialmente cuando se ha producido alteración.

Consulta: Revisión de los documentos de archivo por parte de los usuarios conforme a normas y políticas establecidas para ello. También se le denomina a la función básica de los archivos que consiste en poner los documentos que conserva a disposición de sus usuarios, dentro de las normas establecidas, o también es el acceso a archivos a fin de conocer su contenido.

Copia: Reproducción simultánea o no del texto de un documento. La legislación establece los plazos para resguardar los expedientes de determinada serie documental por su calidad comprobatoria o testimonial acreditables ante los tribunales competentes, en respaldo de los derechos legales de la propia institución productora o de los ciudadanos que efectúan trámites ante ella.

Cuadro general de clasificación archivística: Instrumento técnico y de consulta que refleja la estructura de un archivo con base en las atribuciones y funciones de cada unidad administrativa, mediante grupos documentales de un archivo, y que aporta datos esenciales sobre dicha estructura, tales como códigos y niveles que apoyan a la organización de los archivos.

Custodia: Responsabilidad sobre el cuidado de los documentos que se basa en su posición física y que no siempre implica la propiedad ju-

rídica ni el derecho a controlar el acceso a los documentos.

Depósito: (como depositario, en responsabilidad): Procedimiento de ingreso de fondos documentales en un archivo, mediante una forma oficial o jurídica en virtud de la cual el depositario (o sea el archivo) se compromete a guardarlos sin que implique adquisición de uso.

Depósito: (espacio físico) El área o el conjunto de espacios físicos en una institución pública o privada determinados a la conservación y resguardo de la documentación en todo el fondo documental de su contenido.

Descripción: Fase del tratamiento archivístico de análisis destinada a la elaboración de los instrumentos de consulta para facilitar el conocimiento y consulta de los diferentes fondos documentales y colecciones que se resguardan en los archivos.

Destino final: Selección en los archivos administrativos o centrales cuyo plazo de conservación o uso ha prescrito, con el fin de que se emita el dictamen de baja documental o, en su caso, su transferencia a un archivo histórico.

División administrativa: Son las secciones que poseen información de conformidad con las facultades que les corresponden, de acuerdo con la normatividad de las entidades públicas.

Documento: Información que ha quedado registrada de alguna forma independientemente del soporte en el que se encuentre.

Documento de archivo: El que registra un acto administrativo, jurídico, fiscal o contable, creado, recibido, manejado y usado en el ejercicio de las facultades y actividades de los sujetos obligados, independientemente del soporte en el que se encuentren.

Documento electrónico: Información automatizada que requiere de una herramienta tecnológica específica para leerse o recuperarse.

Documentación histórica: Aquella que contiene evidencia y testimonios de las acciones de la dependencia o entidad y es fundamental para el conocimiento de la historia nacional, por lo que debe conservarse permanentemente.

Estantería: Mobiliario básico de un archivo, que sirve para colocar la documentación, compuesta por una serie de baldas, bandejas, platos o tramos de acuerdo a las medidas de los materiales.

Expediente: Unidad documental constituida por uno o varios documentos de archivo, ordenados y relacionados por un mismo asunto, actividad o trámite de una dependencia o entidad.

Guía simple de archivo: Esquema general de descripción de las series documentales de los archivos, que indica sus características fundamentales conforme al cuadro general de clasificación archivística y sus datos generales.

Inventarios documentales: Instrumentos de consulta que describen las series y expedientes de un archivo y que permiten su localización (inventario general), transferencia (inventario de transferencia) o baja documental (inventario de baja documental).

Legajo: Conjunto de papeles o documentos reunidos o atados que se refieren a un mismo asunto.

Patrimonio documental de la nación: Documentos de archivo que dan cuenta de la evolución del Estado y de las personas e instituciones que han contribuido en su desarrollo, o cuyo valor testimonial, de evidencia o informativo les confiere interés público, les asigna la condición de bienes culturales y les da pertenencia en la memoria colectiva del país.

Periodo de tramitación: Fechas extremas que indican el año en que se abre y cierra un expediente, sin importar las fechas de los documentos que contiene.

Plazo de conservación: Periodo de guarda de la documentación en los archivos administrativo, central e histórico. Consiste en la combinación de la vigencia documental y, en su caso, el periodo de reserva que se establezca de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Acceso a la Información Pública, así como los plazos adicionales que correspondan.

Prescripción: Es el momento en el cual se extinguen los valores primarios de los documentos administrativos.

Procedencia: Relación existente entre los documentos y las organizaciones o personas físicas o jurídicas que los han producido, reunido, conservado y utilizado en el desarrollo de su actividad personal, jurídica o institucional.

Registro: Instrumento de control que lleva implícita la acción administrativa y jurídica del control de la salida, entrada, circulación y gestión de todo documento.

Registro general de entrada de fondos documentales: Instrumento de control que contiene asentado los diferentes ingresos, el mismo servirá como prueba legal de su entrada en el archivo.

Registro de salida de fondos documentales: Instrumento de control que contiene asentado los diferentes ingresos y egresos temporales o descartes definitivos; el mismo servirá como prueba legal de sus salidas temporales o definitivas en el archivo.

Registro de transferencias documentales: Instrumento que contiene el control de las

diferentes fracciones cronológicas de las series documentales que se deberán de transferir a los otros niveles de archivo. El tema de las transferencias debe estar normado tanto en lo relacionado con la temporalidad, así como el control de las mismas.

Reglamento: Reglamento de la Ley Nacional de Archivos.

Restauración: Es el conjunto de procedimientos técnicos destinados a devolver al soporte sus condiciones primigenias. Los procesos para ello son variados al igual que los utensilios y el material a utilizar.

Restricción de consulta: Limitación temporal y excepcional del derecho de acceso a la información pública establecida por disposición legal, cuya difusión pueda afectar la intimidad o el honor de personas, así como la seguridad del Estado, entre otras causales.

Sección de archivo: Son cada una de las diferentes divisiones primarias del cuadro de clasificación de un archivo, mismas que pueden pertenecer a una parte del fondo, a un fondo, o a un conjunto de fondos documentales.

Selección: Operación intelectual y material de localización de las fracciones de series que han de ser eliminadas o conservadas en virtud de los plazos administrativos establecidos en el proceso de valorización.

Serie: División de una sección que corresponde al conjunto de documentos producidos en el desarrollo de una misma atribución general, y que versan sobre una materia o asunto específico.

Signatura topográfica: Numeración correlativa por la que se localizan todas las unidades de conservación, estanterías, bandejas, dentro de las

unidades de instalación de un depósito.

Sistema de archivo: Conjunto de normas e instituciones que participan en la dirección, seguimiento, coordinación e inspección de los programas para la conservación, análisis, tratamiento y difusión del patrimonio documental. Dicho sistema puede estar integrado por todos los archivos de la administración pública.

Soporte: Material físico en el que se registra la información (papel, pergamino, papiro, cintas, discos magnéticos, películas, fotografías, cintas sonoras, etc.).

Sujetos obligados: Es toda persona individual o jurídica, pública o privada, nacional o internacional de cualquier naturaleza, institución o entidad del Estado, organismo, órgano, entidad, dependencia e institución y cualquier otro que maneje, administre o ejecute recursos públicos, bienes del Estado, o actos de la administración pública en general que está obligado a proporcionar la información pública que se le solicite.

Sujeto productor: Cada una de las diferentes dependencias, direcciones, departamentos y unidades que conforman la estructura de un organismo de la administración (organigrama), y cada una de las personas físicas o jurídicas que en el desarrollo de sus funciones y /o actividades generan las diferentes series documentales.

Técnico archivero: Profesional con titulación de diplomado universitario, cuyo campo de acción se centra en la aplicación de las técnicas apropiadas para el tratamiento archivístico de los fondos documentales, según criterio, lineamientos y directrices del archivero.

Tipología documental: Unidad documental producida por un organismo en el desarrollo de una competencia concreta, regulada por una nor-

ma de procedimientos y cuyo formato, contenido informativo y soporte son homogéneos.

Tratamiento de documentos administrativos: Conjunto de procesos de control intelectual y físico de los diferentes fondos documentales a lo largo del ciclo vital, realizados en cada una de las fases.

Trámite: Forma y actuación concreta del procedimiento administrativo.

Traslado: Movimiento que sufre un acervo documental cuando el archivo cambia de ubicación física, por ejemplo, se traslada a un nuevo edificio.

Transferencia: Traslado controlado y sistemático de expedientes de consulta esporádica de un archivo administrativo al archivo central, conocido como transferencia primaria, y de expedientes que deben conservarse de manera permanente del archivo central al archivo histórico, conocido como transferencia secundaria.

Unidad de archivos: La creada por cada sujeto obligado para apoyar a su Unidad de Información Pública o equivalente a establecer criterios en materia de organización y conservación de archivos, elaborar en coordinación con los titulares de las unidades administrativas los instrumentos de control archivístico, coordinar los procedimientos de valoración y destino final de la documentación, establecer un programa de capacitación y asesoría archivísticos, así como coordinar con el área de tecnologías de la información del sujeto obligado las actividades destinadas a la automatización de los archivos y a la gestión de documentos electrónicos.

Unidad de correspondencia: Área que coordina y desarrolla funciones de recepción y despacho de correspondencia.

Unidad de información pública: Instancia respectiva de cada sujeto obligado, establecida según Artículos 19 y 20 en la Ley de Acceso a la Información Pública.

Unidad documental: Elemento indispensable e indivisible de una serie documental que puede estar constituido por un solo documento o por varios que formen un documento (documento simple/documento compuesto).

Validación: Acción de dotar a un documento original de la forma y signos necesarios para que pueda surtir sus efectos administrativos y/o jurídicos.

Valor administrativo: Es aquel que posee un documento, serie o grupo documental para el área productora, relacionada con un trámite, asunto o tema. El valor administrativo se encuentra en todos los documentos producidos o recibidos o por una institución u organismo y responde a procesos y actividades administrativas. Establece el tiempo que deben conservarse en el archivo de la unidad administrativa (archivo de trámite) los expedientes de una serie documental, de acuerdo al uso o consulta que las áreas tramitadoras pueden hacer de los mismos en las gestiones que se les encomiendan como antecedentes o referencias inmediatas a sus actividades.

Valor archivístico: Es el conjunto de valores administrativos, legales, jurídicos, probatorios, informativos que justificarán la conservación permanente de los documentos.

Valor contable: Valor de los documentos que sirven de explicación, justificación o comprobación de las operaciones contables y financieras.

Valor documental: Condición de los documentos de archivo que les confiere características administrativas, legales, fiscales o contables en

los archivos de trámite o concentración (valores primarios); o bien, evidenciales, testimoniales e informativos en los archivos históricos (valores secundarios).

Valor fiscal: El valor que tendrán los documentos que pueden servir como testimonio del cumplimiento de las obligaciones tributarias. Para la disposición y valoración de estos documentos se aplicarán las disposiciones que para tal efecto publica la Secretaría de Administración Tributaria, SAT.

Valor histórico: Es el valor que posee el documento como fuente primaria para la historia.

Valor informativo: El valor que sirve de referencia para la elaboración o reconstrucción de las diferentes actividades de la administración.

Valor legal: Es el valor que pueden tener todos los documentos en su conjunto y que además servirán de testimonio ante la ley. Se considera el valor legal cuando existe una disposición jurídica

que, implícita o explícitamente, determina un plazo de conservación documental.

Valor primario: Es aquel valor que va unido a la finalidad inmediata, por la cual el documento se ha producido por la institución, ya sea de carácter fiscal, judicial, entre otros.

Valor secundario: Es aquel que adquiere el documento una vez que pierde sus valores primarios y tiene utilidad histórica y social.

Valoración documental: Fase del tratamiento archivístico que consiste en analizar y determinar los valores primarios y secundarios de las series documentales, fijando los plazos de transferencia, acceso y conservación, así como eliminación total o parcial de éstas o de algunos fondos.

Vigencia documental: Periodo durante el cual un documento de archivo mantiene sus valores administrativos, legales, fiscales o contables, de conformidad con las disposiciones jurídicas vigentes y aplicables.



Bibliografía

ACKERMAN, John y SANDOVAL, Irma (2005), *Leyes de Acceso a la Información en el mundo*, Cuadernos de Transparencia No. 7, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México.

AZURMENDI, Ana (2002), *El derecho de acceso a la información y su implementación en España*, en el curso en maestría en Comunicación, *Derecho de acceso a la información, experiencia comparada*, Universidad Iberoamericana, México, D.F.

BANISAR, David (2006), *Freedom of Information around the World 2006. A global survey of Access to Government Informations Laws*, Privacy International, disponible en www.privacyinternational.org

_____ (2004), *Freedom of Information and Access to Government Record Laws Around the World*, Privacy International, disponible en www.privacyinternational.org

BOBBIO, Norberto, (2000), *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, Colombia.

_____ (1985), *Estado, Gobierno y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.

CARBONELL, Miguel (2006), *El derecho de acceso a la información como derecho fundamental*, en LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, IFAI-UNAM, México.

DE LA VEGA, Pedro (1985), *El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional*, *Revista de Estudios Políticos*, No. 43, Madrid.

FERNÁNDEZ, Severiano (1997), *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Editorial Marcial Pons, Madrid.

GÓMEZ, Perla y VILLANUEVA, Ernesto (2007), *Indicadores de Transparencia y Reforma del Artículo 6to. Constitucional*, Trust For The Americas, México.

GRAMAJO, Silvio, (2003), *El Derecho de Acceso a la Información: análisis del proceso de discusión y gestión en Guatemala*, DOSES-SEDEM, Guatemala.

_____ (2009), *Un pasado que aún pesa. Los legados autoritarios imprimen su huella en la Ley de Acceso a la Información Pública*. Tesis doctoral. Flacso-México.

_____ (2010), *Acceso a la Información y Seguridad en Guatemala*. Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad. Guatemala.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (2005), *Democracia y Acceso a la Información*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, IFAI-UNAM, México.

_____ (2006), La constitucionalización del derecho a la información, en *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, IFAI-UNAM, México.

LÓPEZ-AYLLÓN, S., y POSADAS, A. (2004), Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada, CIDE-IFAI, México.

MENDEL, Toby (2007), Access to information: the existing State of affairs around the world, en VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho de la información, culturas y sistemas jurídicos comparados*, UNAM, México.

NAVA, Salvador (2006), El derecho de acceso a la información en el Estado mexicano. Apuntes de caso para su constitucionalización, en LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, IFAI-UNAM, México.

OPEN SOCIETY INSTITUTE (2006), *Transparencia & Silencio. Encuesta sobre Leyes y prácticas del acceso a la información en 14 países*. Disponible en: www.oas.org/dil/esp/acceso_a_la_informacion_recomendaciones_legislativas_OSJI_Transparencia_y_Silencio.pdf

RABOTNIKOF, Nora (2005), En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea, UNAM, México.

RODRÍGUEZ, Jesús, (2004), Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política, Cuadernos de Transparencia, No. 4, IFAI, México.

SCHEDLER, Andreas (1999), Conceptualizing Accountability, en Schedler, A., *et al.*, *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*; Boulder, Colorado; Lynne Rienner Publishers, pp: 13-28.

_____ (2004), ¿Qué es la rendición de cuentas?, Cuadernos de Transparencia, No. 3, IFAI, México.

VILLANUEVA, Ernesto (2006), El derecho de acceso de información en el mundo, UNAM-Porrúa-Cámara de Diputados, México.

_____ (2008), *Derecho de la Información. Doctrina, Legislación, Jurisprudencia*, Editorial Quipus; Quito, Ecuador.

ZALDÍVAR, Ángel (2006), La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno, Porrúa, México.

Legislación nacional

Decreto Número 9 de la Asamblea Constituyente, Ley de Emisión del Pensamiento, 1966.

Decreto Número 17-73 del Congreso de la República, Código Penal, 1973.

Decreto Número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos, 1985.

De la Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de la República de Guatemala, 1985.

Decreto Número 94-96 del Congreso de la República de Guatemala, Ley General de Telecomunicaciones, 1996.

Decreto 57-2008 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Acceso a la Información Pública, 2008.

Legislación internacional

Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969.

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1979.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1992.

Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, 2000.

