

Dora Ruth del Valle Cobar ◀ Transparencia en la administración pública guatemalteca. Un análisis de la Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala



HORIZONTES

Transparencia en la administración pública guatemalteca. Un análisis de la Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala¹

Dora Ruth del Valle Cobar

Resumen

Este trabajo permite identificar cómo se ejerce el derecho a la información pública y cómo se cumplen las obligaciones del Estado de Guatemala en materia de transparencia a través de los informes de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Acceso a la Información Pública (SECAI) de la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala (PDH), en su calidad de autoridad reguladora de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP). Si bien los informes reflejan el avance en el cumplimiento de la ley, evidencian que aún persiste una cultura de opacidad en el funcionariado guatemalteco, así como prevalece la falta de difusión de la ley, lo que no permite un ejercicio pleno del derecho al acceso a la información pública, especialmente en el caso de las mujeres y los pueblos indígenas. Se hacen algunas recomendaciones sobre necesidades de modificaciones legales, así como nueva legislación necesaria; pero también se recomienda mejorar sus análisis e informes a la autoridad reguladora.

Palabras clave

Transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, obligaciones del Estado, derechos humanos.

1. Este artículo se basa en el trabajo presentado para obtener el Máster Iberoamericano en Políticas Anticorrupción, marzo 2020. Universidad de Salamanca / Tirant.



Dora Ruth del Valle Cóbar ◀ **Transparencia en la administración pública guatemalteca. Un análisis de la Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala**

Abstract

This work allows identifying, some elements through the reports of the Executive Secretariat of the Committee on Access to Public Information (SECAI) of the Office of the Human Rights Prosecutor of Guatemala (PDH), as the regulatory authority of the Law on Access to Public Information (LAIP). It goes about how the right to public information is exercised, and how the obligations of the State of Guatemala regarding transparency are fulfilled. Although the reports reflect the progress in law enforcement, they show that there is still a culture of opacity in the Guatemalan civil service, as well as the lack of dissemination of the law, which does not allow a full exercise of the right to access public information, especially in the case of women and indigenous peoples. Some recommendations go on the need for legal modifications, as well as new necessary legislation; but also recommends to regulatory authority to improve its analysis and reports.

Keywords

Transparency, access to information, accountability, State obligations, human rights.

I. Introducción

La publicidad de los actos administrativos, reconocida en la Constitución Política de la República (artículo 30), se complementa con el acceso a archivos y registros estatales (artículo 31).

La Constitución también reconoce la libertad de emisión del pensamiento y la libertad de expresión (artículo 35) y cualquier otro derecho humano, aunque no esté explícito en la misma (artículo 44), planteando que “El interés social prevalece sobre el interés particular”. Este artículo se relaciona con el artículo 46 que establece la preeminencia del derecho interna-

cional sobre el derecho interno, en materia de derechos humanos.

El derecho a la información es un derecho humano, señala el Instituto Interamericano de Derechos Humanos “...componente clave del derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Consiste en el derecho de una persona de buscar y recibir información en po-



Dora Ruth del Valle Cóbar ◀ Transparencia en la administración pública guatemalteca. Un análisis de la Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala

der de órganos, entes y empresas públicas, exceptuando casos en que la información sea calificada como secreto de Estado o de acceso restringido por la Constitución y/o por alguna ley. (...) Es un derecho multiplicador de otros derechos, ya que es necesario para poder ejercer plenamente nuestros derechos” (IIDH, sin dato). La Organización de Estados Americanos (OEA) ha reiterado que el acceso a la información pública es un derecho clave para el ejercicio de otros derechos (OEA, mayo 2013).

La UNESCO ha declarado el 28 de septiembre como el “Día Internacional del Derecho de Acceso Universal a la Información” (resolución 38 C/70), y el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16.10, establece “garantizar el acceso público a la información y la protección de las libertades fundamentales”.

Cabe mencionar que, en el continente americano, se ha firmado el Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), cuyos tres pilares se refieren a: 1. Acceso a la justicia. 2. Acceso a la información. 3. Participación. Guatemala firmó dicho acuerdo, pero aún no lo ha ratificado. Asimismo, la OEA promueve una

nueva versión de la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública 2.0, que pretende ampliar la existente.

La Convención Interamericana contra la Corrupción (artículo 3) y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (artículo 13) establecen la necesidad de aplicar medidas para la transparencia en la gestión pública.

II. La transparencia en la gestión pública y el acceso a la información

Cada vez más se reconoce que, en un régimen democrático, la información del Estado es un bien público y que es importante el derecho a la información para la transparencia de la gestión pública. Para ello también hay que reconocer que estamos en una era de desarrollo informático que hace mucho más accesible la información a ciertos segmentos de población que tienen acceso a la tecnología.; es lo que se ha llamado “sociedad de la información” con sus nuevas “Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)”.

Cabe mencionar que, en Guatemala, el acceso a las TIC no es



Dora Ruth del Valle Cóbar ◀ Transparencia en la administración pública guatemalteca. Un análisis de la Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala

universal y, además, se realiza básicamente en español, lo que riñe con la diversidad de pueblos que convivimos en el país y la obligatoriedad de que la administración pública atienda a las personas en su idioma materno, según establece la Ley de Idiomas Nacionales, que desarrolla el reconocimiento que el artículo 143 constitucional hace de las “lenguas vernáculas”, y el artículo 66 constitucional, que establece el reconocimiento, respeto y promoción de los idiomas nacionales.

Esto, a su vez, en consonancia con el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI), firmado el 31 de marzo de 1995. Es cierto que muchas personas indígenas son bilingües y se comunican en español, pero no todas son alfabetas en ese idioma, es decir que, aunque lo hablan, no siempre tienen una comprensión al 100 %.

De esa cuenta, la información pública debería estar disponible en la diversidad de idiomas que se reconocen en Guatemala. Sin embargo, la LAIP establece que la información se proporciona “en el estado en que se encuentre en posesión de los sujetos obligados” (artículo 45). Esto refuerza la identificación de los grupos histórica-

mente discriminados y excluidos por quienes ejercen el poder en esta sociedad desigual.

Por otro lado, la desigualdad de género ha hecho que las mujeres no gocen los mismos derechos que los hombres, pese a ser más del 51 % de la población; las mujeres tienen mayores dificultades de acceso a la información pública para poder velar por el ejercicio de sus derechos. Impactan los altos niveles de pobreza en que viven, menores oportunidades para la educación, trabajo y salud, así como dificultades de movilización y de participación ciudadana o política (“la política es cosa de hombres”), lo que se expresa en menor participación electoral y en puestos de elección popular o de toma de decisiones.

El Centro Carter señala que las mujeres no tienen las mismas oportunidades que los hombres para acceder a la información gubernamental, debido a diversos obstáculos también relacionados con la brecha lingüística, la brecha salarial basada en género, la limitada matrícula escolar femenina, entre otros elementos. Esta falta de acceso a la información de las mujeres les limita su participación en la vida pública y mantiene la brecha de género, debilitando sus



Dora Ruth del Valle Cóbar ◀ Transparencia en la administración pública guatemalteca. Un análisis de la Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala

posibilidades de empoderamiento. (2015).

La falta de acceso a la información se relaciona con la falta de transparencia y la posibilidad de la corrupción. Acción Ciudadana, capítulo Guatemala de Transparency International, señaló que en 2019 el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) colocó a Guatemala con un puntaje de 25, ubicándose en el puesto 150 de 180 países, quedando entre los últimos lugares de la región Latinoamericana (Acción Ciudadana, 2022). El IPC es un indicador de corrupción en el sector público a escala mundial, midiendo sobornos, desvío de fondos públicos, uso del cargo público para beneficio propio, nepotismo, captura del Estado, capacidad-incapacidad del gobierno para cumplir mecanismos de integridad, enjuiciamiento efectivo de funcionarios corruptos, burocracia y carga burocrática, leyes adecuadas para divulgación de información financiera, protección legal para denunciantes.

Por otro lado, la investigación realizada por el Centro Carter y

Acción Ciudadana identifica las áreas en las que las mujeres, tanto de zonas rurales como urbanas y de la ciudad capital, tienen limitaciones para obtener la información gubernamental. Entre los obstáculos identificados, se considera: a) la pobreza o falta de dinero, porque necesitan desplazarse a las cabeceras municipales o departamentales; b) acceso a computadoras para solicitar la información; c) falta de tiempo, porque las mujeres se ocupan de sus casas y familias, lo que les limita el tiempo para acudir a las oficinas públicas en horarios hábiles; d) el analfabetismo, pues aún persiste un 18.5 % en la población, siendo 21.7 % en mujeres;² e) la falta de información sobre el proceso y lugar para obtener la información pública (Centro Carter, Acción Ciudadana, 2015).

Un elemento interesante en dicha investigación es que se identifica como el quinto obstáculo el “machismo/paternalismo”: en las comunidades aún persisten visiones machistas sobre que los liderazgos son masculinos y las mujeres deben dedicarse a la familia y

2. Según el XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. <https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/sala-de-prensa/2016-01-26-18-14-30/noticias/1692-censo-2018-analfabetismo-desciende-las-familias-son-mas-reducidas-y-hay-menos-ninos-y-adolescentes-en-guatemala>.



Dora Ruth del Valle Cóbar ◀ Transparencia en la administración pública guatemalteca. Un análisis de la Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala

los asuntos domésticos; pero, en aquellas comunidades donde esta visión trata de cambiar, se convierte inicialmente en un “micromachismo” que se expresa en el paternalismo, al plantear que son los hombres los que deben llevar los asuntos públicos, para no recargar a las mujeres con esas responsabilidades, además de las que ya tienen por atender a la familia. Ambas posiciones terminan limitando el accionar de las mujeres (Centro Carter, Acción Ciudadana, 2015).

III. El papel del periodismo en la transparencia

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha prestado especial atención a la situación de derechos humanos en Guatemala, señalando que el periodismo ha jugado un papel

importante en denunciar los abusos de poder y la corrupción, divulgando los casos penales impulsados en el país; asimismo, señaló el contexto de violencia que viven los periodistas y defensores de derechos humanos que denuncian la corrupción (CIDH, 2017).

Por su parte, el Relator Especial de la CIDH para la Libertad de Expresión, señaló en su informe 2018 (Lanza, 17 marzo 2019) que varios comunicadores habían denunciado ser víctimas de acosos, amenazas y hostigamientos por informar sobre los acontecimientos que llevaron al gobierno a decidir no renovar el mandato de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG),³ pues estarían relacionados con la denuncia que dicha comisión hizo de actos de corrupción por parte

3. La CICIG fue concertada entre el Estado de Guatemala y la ONU para apoyar en la identificación de la corrupción y los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad incrustados en las instancias del Estado. El Gobierno de Guatemala declaró non-grato al comisionado de la CICIG, Iván Velásquez, en agosto de 2017 (a pesar que en agosto 2016 había solicitado a la ONU la prórroga por dos años más, y hecho público su reconocimiento por la labor de la CICIG, (<https://www.cicig.org/comunicados-2016-c/presidente-jimmy-morales-solicita-a-la-onu-prorroga-de-dos-anos-para-la-cicig/>) y ordenó su inmediata expulsión del país; como la Corte de Constitucionalidad lo amparó para quedarse, decidió, unilateralmente, no renovar su mandato, aprovechando un viaje de dicho comisionado, solicitó al Secretario General de Naciones Unidas que nombrara a otro delegado y prohibió el ingreso al país del señor Velásquez; el SG de la ONU indicó que la CICIG continuaría sus funciones bajo el mando del señor Velásquez, aunque este permaneciera fuera de Guatemala. El presidente Jimmy Morales se presentó a la Asamblea General de la ONU señalando



Dora Ruth del Valle Cóbar ◀ Transparencia en la administración pública guatemalteca. Un análisis de la Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala

del hijo y el hermano del presidente de la República.

Otro mecanismo que denunciaron los comunicadores sociales, como medio de ataque en su contra, fue la estigmatización, intimidación y amenazas a través de redes sociales, así como el uso del derecho penal en su contra, para impedir su labor.

No han sido aislados, tampoco, los casos en los que los gobernantes señalan abiertamente a periodistas por sus publicaciones, tal el caso del presidente de la República, Dr. Alejandro Giammattei, que atacó al periodista Marvin del Cid por haber publicado varias notas relacionadas con sus asesores; lo más complejo es que el señalamiento fue hecho en declaraciones a la prensa al terminar un evento de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia

(ICMSJ), sin que se hubiera aludido al tema de las publicaciones del periodista.⁴

IV. La Ley de Acceso a la Información Pública

La Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala (LAIP), decreto No. 57-2008, fue emitida por el Congreso de la República el 23 de septiembre de 2008 y sancionada por el presidente de la República el 22 de octubre de 2008, cuando cobró vida legal. Se compone de varios capítulos (Congreso de la República de Guatemala, 23 agosto 2008).

En sus considerandos, señala que “los funcionarios y empleados públicos son simples depositarios del poder que emana del pueblo” y que la “soberanía radica en el pueblo”, por lo que “ningún funcionario, empleado público ni persona es superior a la ley”. Esto

que Guatemala es un país soberano y que la Secretaría General había vulnerado los principios democráticos de autodeterminación, al no retirar al comisionado de la CICIG, Iván Velásquez, y acusando al Secretario General de haber polarizado a la sociedad guatemalteca a través de dicha Comisión, señalando que esta puso en riesgo la paz social y desafió la gobernabilidad de la nación. <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/el-discurso-de-jimmy-morales-ante-la-onu-en-15-frases/>, https://elpais.com/internacional/2018/08/31/america/1535742519_699651.html; y <https://cnnespanol.cnn.com/video/cnnee-conclusiones-intvw-ivan-velasquez-cicig-guatemala-sot-2-confron-tacion-jimmy-morales/>

4. En: <https://www.prensacomunitaria.org/presidente-giammattei-ataca-a-periodista-que-investig-a-sus-asesores/>



Dora Ruth del Valle Cóbar

◀ Transparencia en la administración pública guatemalteca. Un análisis de la Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala

corresponde a lo contemplado en la Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG), especialmente el artículo 154 que establece que la función pública está sujeta a la ley, porque los funcionarios son depositarios de la autoridad y, por ello, son responsables legalmente por su conducta, “sujetos a la ley y jamás superiores a ella”.

La LAIP también señala la determinación constitucional sobre “la publicidad de los actos y la información en poder de la administración pública, así como el libre acceso a todas las instituciones, dependencias y archivos de la misma, sin más excepciones que las previstas en el citado texto constitucional”. Se basa en los principios de máxima publicidad, transparencia en el manejo y ejecución de los recursos públicos y actos de la administración pública, gratuidad en el acceso a la información pública y sencillez y celeridad de procedimiento.

La LAIP define quiénes son los “sujetos obligados” a proporcionar dicha información; no son solo instituciones del Estado, sino instancias y organizaciones que reciben fondos estatales.

El contenido de la LAIP tiene sustento internacional en el artículo

19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece la libertad de opinión y expresión; correspondiente con el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 21 de la Convención de las Naciones Unidas de las Personas con Discapacidad (que ya integra el derecho de acceso a la información).

La ley establece que su objeto es garantizar a las personas su derecho a conocer la información que el Estado tenga de ellas, a que el Estado proteja sus datos personales, a garantizar la transparencia en la gestión pública, establece el principio de máxima publicidad y transparencia y favorece la rendición de cuentas. También establece las excepciones, de manera limitada, en los supuestos de restricción de dicho acceso a la información.

Establece como sujeto activo a cualquier persona (individual o jurídica) y como sujetos obligados a todas las entidades del Estado, sus tres organismos, poderes municipales, empresas del Estado, entidades privadas que ejerzan funciones públicas y organizaciones, fundaciones, patronatos y asociaciones que reciban, administren



Dora Ruth del
Valle Cóbar

◀ Transparencia en la administración pública guatemalteca. Un análisis de la Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala

o ejecuten fondos públicos. Esto garantiza que se pueda fiscalizar todo el espectro en el que se ejecute acción pública.

Al establecer las obligaciones de transparencia, detalla la llamada información pública de oficio, que debe estar actualizada en páginas electrónicas (estructura orgánica y funciones; direcciones y teléfonos; directorio de empleados y servidores públicos; número y nombre de funcionarios, empleados y asesores, con sus correspondientes salarios y pagos; misión y objetivos de la institución, con plan operativo anual y resultados obtenidos; manuales de procedimientos; información sobre ingresos y egresos de cada ejercicio fiscal, con informes mensuales de ejecución presupuestaria; información sobre otros depósitos de fondos públicos o donaciones; información sobre procesos de cotización y licitaciones para adquisiciones y los contratos devenidos; información sobre contrataciones de bienes y servicios.

También requiere la lista de viajes nacionales e internacionales, con sus correspondientes erogaciones; inventario de bienes muebles e inmuebles; contratos de mantenimiento de equipo, vehículos, etc.; montos de programas de becas o

ventas de bienes; lista de obras en ejecución; contratos de arrendamiento de equipo, inmuebles, etc.; lista de compras directas). Todo ello, para el Organismo Ejecutivo, el Organismo Judicial y el Organismo Legislativo.

En relación con la información **confidencial** y reservada, la ley establece que, si la información deriva de una ley que es considerada confidencial, la información relacionada será clasificada. En ese sentido, la ley considera información confidencial la relacionada con:

- La definida en el artículo 24 constitucional, que se refiere a la inviolabilidad de la correspondencia, documentos y libros pertenecientes a una persona, mismos que solo pueden revisarse o incautarse por resolución firme dictada por juez competente y con las formalidades de la ley.
- La definida como confidencial en la Ley de Bancos y Grupos Financieros.
- La información calificada como secreto profesional.
- La que por disposición expresa de una ley sea considerada confidencial.



Dora Ruth del Valle Cóbar ◀ Transparencia en la administración pública guatemalteca. Un análisis de la Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala

- Los datos sensibles o personales sensibles, que solo podrán ser conocidos por el titular del derecho.
- La información de particulares recibida por el sujeto obligado bajo garantía de confidencia.

Por otro lado, considera información **reservada** la siguiente:

- La relacionada con asuntos militares clasificados de seguridad nacional.
- La relacionada con asuntos diplomáticos clasificados de seguridad nacional.
- La relacionada con propiedad intelectual, propiedad industrial, patentes o marcas.
- Si cuando la información que se difunda pueda causar serio perjuicio o daño a las actividades de investigación y persecución penal.
- Expedientes judiciales que no hayan causado ejecutoria.
- Información cuya difusión anticipada pueda causar daño económico, financiero o monetario al país, así como la relacionada

con la vigilancia de la Superintendencia de Bancos.

- La establecida como reservada en la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.
- Los análisis proporcionados al presidente de la República orientados a la defensa y seguridad nacional y la conservación del orden público.
- La establecida como reservada en alguna ley.

Sin embargo, el artículo 24 de la ley establece que “En ningún caso podrá clasificarse como confidencial o reservada la información relativa a investigaciones de violaciones a los **derechos humanos** fundamentales o a delitos de lesa humanidad”.

En todo caso, establece la forma en que debe declararse clasificada la información, cuyo plazo de reserva no puede exceder a siete años, que puede ampliarse si persisten las causas que dan origen a la clasificación de dicha información. En el caso de derechos humanos, por ejemplo, solo se reservan las informaciones derivadas de juicios nacionales o sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, generalmente



Dora Ruth del Valle Cóbar ◀ Transparencia en la administración pública guatemalteca. Un análisis de la Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala

montos de indemnizaciones pecuniarias.

La LAIP establece lo relacionado con el Habeas Data, es decir los datos personales a los que cualquier persona debe tener acceso, estableciendo las limitaciones para que los sujetos obligados no puedan distribuirlos o comercializarlos.

También establece una normativa sobre los archivos públicos, la salvaguarda de documentos y el manejo de archivos administrativos; cabe mencionar que Guatemala no cuenta con una ley de archivos.

Se desarrolla el procedimiento de acceso a la información, estableciendo su gratuidad y sencillez. Asimismo, se detalla lo relacionado con las unidades de información pública que deben ser creadas en cada sujeto obligado, para tener una oficina especializada en la atención. Norma la obligación del uso de sistemas de información electrónicos, así como el proceso de solicitud de información y el tiempo de respuesta, que debe ser no más de 10 días (prorrogable por 10 días más si el volumen de información solicitado es muy grande y no dé tiempo).

El Título Tercero se refiere a la intervención del Procurador de los

Derechos Humanos, a quien se nombra como Autoridad Reguladora, quien deberá recibir informe escrito de los sujetos obligados, para presentar un informe anual al pleno del Congreso de la República. Lamentablemente, la ley no le da capacidad sancionadora a la PDH para quienes no cumplan; las sanciones establecidas en el Título Quinto son de carácter administrativo o penal.

Enfoque basado en derechos en la LAIP

Alza Barco (2014) señala que el enfoque basado en derechos es un instrumento metodológico para garantizar que las políticas públicas se enfoquen en los derechos de la población y no en sus necesidades, para que no sean aplicación de beneficencia, pero que, además, garanticen que cualquier cosa que se decida, haya sido consultada con la misma población.

Este es un enfoque que han establecido las Naciones Unidas (Rights based approach), partiendo de la práctica del desarrollo, para asegurar que este no tuviera un enfoque asistencialista, sino reivindicando los derechos de las personas. Para ello, Naciones Unidas emitió la Declaración de Naciones Unidas sobre el Derecho al Desa-



Dora Ruth del Valle Cóbar ◀ Transparencia en la administración pública guatemalteca. Un análisis de la Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala

rollo (ONU, 1986), pero fue hasta la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de Viena, en 1993, que se rescató “el principio de indivisibilidad, interdependencia y naturaleza no jerárquica de los derechos” (Alza Barco, 2014). Es decir que el enfoque basado en derechos se centra en los grupos y personas que están en mayor marginación, exclusión y discriminación.

Para asegurar que los derechos civiles y políticos no continuaran “dominando” sobre los económicos, sociales y culturales, se constituyó el enfoque de derechos, como “un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano” (Alza Barco, 2014). El enfoque de derechos considera a la persona como ciudadana, en tanto el enfoque de necesidades la considera beneficiaria y el enfoque utilitarista la considera consumidora.

El enfoque de derechos no solo reconoce e identifica el o los derechos a los que se refiere, sino sus elementos intrínsecos. Por otro lado, identifica cuáles son las obligaciones de los Estados (respetar, proteger, garantizar y promover los derechos) y establece principios transversales a los derechos (igualdad y no discriminación, progresividad y no regresividad, participación ciudadana en la

toma de decisiones y transparencia y rendición de cuentas) (Alza Barco, 2014). En el enfoque de derechos, la participación es a la vez un medio y un objetivo (UN-FPA, sin dato).

La Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala contiene un enfoque de derechos, pues considera el acceso a la información como un derecho humano, basándose en los estándares internacionales en la materia, señalados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, específicamente lo relacionado al derecho a la libertad de expresión y acceso a la información (OACNUDH, s/f).

Asimismo, los señalados por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), por ejemplo, en su informe 2016, en el cual detalla dichos estándares (Lanza, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión CIDH-OEA/Ser.L./V/II-Doc 22/17, 2016); o la Ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública, propuesta por la UNESCO (Fuenmayor Espina, 2004; UNESCO, 2004).

Esto constituye una respuesta a la opacidad y falta de transparencia



Dora Ruth del Valle Cóbar ◀ Transparencia en la administración pública guatemalteca. Un análisis de la Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala

que ha marcado históricamente a la administración pública en Guatemala; es decir que los principios de máxima publicidad, la transparencia en el manejo y ejecución de los recursos públicos y actos de la administración pública, la gratuidad en el acceso a la información pública y la sencillez y celeridad de procedimientos, son elementos fundamentales para el ejercicio del derecho ciudadano a la información.

De la misma forma, la ley cuenta con un enfoque de derechos en cuanto a que la información relacionada con derechos humanos no puede ser reservada ni confidencial, lo que permite que las personas puedan tener acceso a todo lo relacionado con el ejercicio de derechos.

Asimismo, destaca el hecho que la ley pueda representar el ejercicio del derecho a la ciudadanía por parte de las personas que requieran la información, pero también el ejercicio del principio de transparencia, publicidad y rendición de cuentas por parte de los funcionarios, lo que es básico para el desarrollo de la democracia.

Esto debería llevar a redefinir las formas de relacionamiento entre

gobernantes y gobernados, en las cuales los primeros reconozcan y asuman que son servidores públicos y se deben a los segundos, en muchos casos porque estos los eligieron (delegando su poder) y en la mayoría de casos porque los impuestos que pagan los gobernados sirven para pagar sus salarios. Puede permitir una relación más fluida entre ambas partes, pero también una relación menos autoritaria ni tan centralizada, como suele suceder en países que han pasado por regímenes autoritarios (como Guatemala).

Mecanismos de fiscalización

El acceso a la información pública es la mejor arma para la prevención de la corrupción, por los mecanismos de rendición de cuentas que integra, facilitando una fiscalización horizontal y vertical. Dentro del enfoque basado en derechos, la rendición de cuentas debe garantizar “una revisión independiente del desempeño del gobierno, así como el acceso a vías de recurso para los sujetos agraviados” (UNFPA, sin dato).

La ley en sí misma constituye un mecanismo de fiscalización de la gestión pública, en tanto permite



Dora Ruth del Valle Cóbar ◀ Transparencia en la administración pública guatemalteca. Un análisis de la Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala

obtener información de todos los aspectos de la misma, pasando por la administración y ejecución de los fondos, y a todas las acciones de la administración pública, como nombramientos de personal, contratación de bienes y servicios, etcétera. Esto incluye a la administración pública y a las entidades privadas que administren fondos del Estado.

Los sujetos obligados deben hacer pública su estructura, funciones, misión, visión, manuales de procedimientos, así como su directorio de empleados, servidores públicos y contratistas, con sus correspondientes ingresos económicos (salarios, dietas, honorarios); de igual forma todo lo relacionado con viajes nacionales e internacionales. Tan importantes son estas informaciones, como la información presupuestaria: ingresos, egresos, por cada ejercicio fiscal, incluyendo informes mensuales de ejecución presupuestaria y la información detallada de todos los fondos públicos.

De la misma manera deben hacerse públicos los procesos de licitaciones para las contrataciones de cualquier índole, los inventarios, contratos, licencias y concesiones, obras, arrendamientos (inmuebles, maquinaria, equipo o cualquier

otro bien), así como el listado de compras directas.

Participación ciudadana y auditoría social

En el enfoque de derechos uno de los principios rectores es la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, en tanto que las personas se encuentran en el centro de la política o ley de la que se trate.

La ciudadanía está ligada al ejercicio de derechos y obligaciones; es decir que las personas que la tienen gozan de una serie de derechos, pero también de obligaciones. Esta combinación de derechos-deberes, genera un vínculo entre las personas, pero también entre ellas y la organización del Estado, pues se supone que el ciudadano es un miembro activo del Estado, porque ejerce sus derechos, pero cumple también con sus obligaciones. La ciudadanía, desde esta perspectiva, está vinculada a la participación de las personas en la sociedad, la comunidad.

Illaquiche (2001) señala que “la ciudadanía se define como un conjunto de deberes y derechos en relación a un Estado y se encuen-



Dora Ruth del Valle Cóbar ◀ Transparencia en la administración pública guatemalteca. Un análisis de la Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala

tra codificada en la Constitución Política de ese Estado". La ciudadanía deriva del Estado moderno que dio lugar a la formación de la democracia como forma de gobierno. Cada Estado, entonces, define las características de su ciudadanía, lo cual se va desarrollando a través de los años. En Guatemala hemos pasado de mediados de los años 40 del siglo XX en los que teníamos como ciudadanos a todos los hombres y las mujeres alfabetas, a tener hoy una ciudadanía abierta para todas las personas que han nacido en el país y cumplen los 18 años.

El acceso a la información pública es un derecho fundamental para la ciudadanía, porque le permite y facilita su participación en los asuntos públicos, así como monitorear las acciones del Estado, transparentando la gestión pública. A su vez, el ejercicio de este derecho, redundando en un fortalecimiento de la participación ciudadana y, por ende, en la gobernabilidad democrática, pues debería facilitar la incorporación de la ciudadanía en la deliberación de cuestiones para la toma de decisiones que les afectan.

La vigilancia ciudadana sigue siendo, indiscutiblemente, el mejor método de contención para

el abuso del poder. En la medida que haya una vigilancia ciudadana, unos ojos sobre las acciones del Estado, este no podrá actuar de manera autoritaria o antojadiza, sino deberá basarse en los principios de la democracia y la transparencia.

Cabe mencionar que la elaboración de iniciativas de ley y su aprobación en el Congreso de la República, rara vez conlleva un proceso de consulta a la ciudadanía. Generalmente son las comisiones internas en el parlamento las que emiten opinión y sugieren su aprobación o no a los diputados. La LAIP no es una excepción a esta situación.

Acción Ciudadana define la auditoría social como organizarse para participar como ciudadanos con el fin de acompañar, fiscalizar y vigilar a las entidades que manejan fondos públicos (s.f.). Si bien la palabra auditoría está asociada a la vigilancia relacionada con fondos monetarios, en materia de transparencia y lucha anticorrupción, se refiere a todos los ámbitos en los que pueda darse la corrupción. Esta organización ha elaborado una serie de documentos que orientan a la población a organizarse para realizar auditoría social, estableciendo la necesidad



Dora Ruth del Valle Cóbar ◀ Transparencia en la administración pública guatemalteca. Un análisis de la Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala

de hacer procesos planificados y con objetivos claros.

Aunque la ley no establece algo expreso sobre la participación de la ciudadanía, esta se facilita al tener procedimientos sencillos y gratuitos para el acceso a la información. La información pública puede ser solicitada de manera verbal, escrita o electrónica (artículo 38), pero también la persona puede revisar los portales electrónicos de los sujetos obligados (artículo 39) y las instituciones ni siquiera saben que están siendo consultados.

En estos portales debe colocarse cierta información de oficio (artículo 10) que son útiles para la auditoría social (salarios y honorarios; ejecución mensual presupuestaria; todo tipo de contrataciones; compras y adquisiciones; inventarios; arrendamientos; fideicomisos; viajes nacionales e internacionales; informes de auditorías gubernamentales o privadas; índice de información clasificada de acuerdo a la ley; pertenencia sociolingüística de los usuarios de sus servicios, entre otros).

Un elemento que Acción Ciudadana plantea como asociado a la auditoría social es la incidencia en medios de comunicación, para

dar a conocer los resultados de la acción de auditoría. Es importante señalar que, cuando se realizan procesos de participación ciudadana, hay que tener siempre estrategias claras (planificadas) no solo en lo político (de fondo, lo sustantivo), sino en lo comunicacional, porque no solo es necesario identificar lo que está sucediendo, sino darlo a conocer.

La autoridad reguladora

La Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), en su calidad de autoridad reguladora de la LAIP (art. 46), creó la Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Acceso a la Información (SECAI) para dar cumplimiento a las obligaciones ahí contenidas (Procurador de los Derechos Humanos, 2012).

Son alrededor de 1,300 sujetos obligados a los que se realiza *visitas in situ*, así como visitas a sus sitios web para verificar que tengan completa y actualizada la información de oficio que la ley establece. Si los sujetos obligados no entregan su informe escrito al PDH el 31 de enero de cada año, este abre un expediente por incumplimiento y se le requiere su postura sobre por qué no lo presentaron; y traslada los expedientes al Ministerio Público (MP) y a la Contraloría



Dora Ruth del Valle Cóbar ◀ Transparencia en la administración pública guatemalteca. Un análisis de la Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala

General de Cuentas (CGC) para las sanciones correspondientes por la falta de cumplimiento de esta obligación. El PDH consideró necesario darle al menos la capacidad de imponer sanciones pecuniarias (Contraloría General de Cuentas, abril 2016 - No. 1).

Desde 2009, la PDH emite informes anuales sobre el cumplimiento o no de los sujetos obligados, de conformidad con el artículo 48 de la ley.

La LAIP establece que los sujetos obligados deben presentar informe al PDH a más tardar el último día hábil de enero de cada año, para que su secretaría ejecutiva (SECAI) pueda preparar el informe que anualmente debe presentar al Congreso de la República.

La cantidad de sujetos obligados varía anualmente, pues depende de a quiénes se haya otorgado fondos el Presupuesto Anual de Ingresos y Egresos del Estado. Por ello es que en los sucesivos informes haya variedad de sujetos.

A lo largo de los diez informes analizados se evidencia alguna evolución en cuanto a los mecanismos de supervisión de los sujetos obligados. Sin embargo, no se

ha logrado que todos los sujetos obligados rindan los informes establecidos en la ley, a pesar de que se ha hecho labor educativa y de sensibilización con funcionarios y empleados públicos.

La autoridad reguladora tampoco ha logrado una alianza fuerte con la Contraloría General de Cuentas, que podría subsanar la falta de poder coercitivo que la Procuraduría de Derechos Humanos tiene en relación con quienes no cumplen con la ley.

Los diez informes hablan de la necesidad de que la población haga valer el derecho de acceso a la información pública; en algunos momentos se refieren a la participación ciudadana; sin embargo, no se refieren a cuáles pueden ser los mecanismos para el empoderamiento de la población, desde el enfoque basado en derechos.

Se mide la “participación ciudadana” según la cantidad de solicitudes que se presenta y no por el contenido de lo que inquiriere. En esa línea, lo mismo es que alguien pida el detalle de la ejecución presupuestaria de una obra determinada, a que pida información sobre la estructura de una institución para un trabajo escolar.



Dora Ruth del Valle Cobar ◀ Transparencia en la administración pública guatemalteca. Un análisis de la Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala

Por otro lado, los informes miden el cumplimiento-incumplimiento de las obligaciones de rendir informe, pero no analizan el contenido de las solicitudes de información, desde la perspectiva de las y los usuarios de la misma, es decir de la ciudadanía. Los informes no reflejan análisis sobre cuál información es la que no se está proporcionando y cómo ello afecta a quien la solicita.

Si bien es cierto la autoridad reguladora no es responsable de empoderar a la ciudadanía para el ejercicio de su derecho a la información pública, cabe recordar que dicha autoridad es la Procuraduría de los Derechos Humanos, cuyo mandato constitucional establece la educación en derechos humanos, por lo que sí está obligada a dar a conocer a la ciudadanía los elementos sobre este derecho y los derechos conexos.

V. Retos para un efectivo acceso a la información

Los retos relacionados con un efectivo acceso a la información, pasan por:

1. Difusión de la ley, proveyendo de recursos al sector educativo para que cumpla su obligación

de difundir la LAIP y el derecho al acceso a la información pública en todos los niveles educativos.

2. Actualización / emisión de legislación:

- a. Legislación complementaria a la LAIP, con el fin de asegurar la regulación y protección de archivos públicos, revisión de tipos penales para proteger a la población de la venta de información privada, prevenir la vulneración del derecho al trabajo por la comercialización de información no autorizada, establecer lineamientos para la protección de datos, la autodeterminación informativa y garantizar el derecho a la intimidad de las personas.
- b. Revisión de la LAIP para otorgar poder sancionador a la autoridad reguladora frente al incumplimiento de la ley y de sus recomendaciones.
- c. Obligar legalmente a la rendición de cuentas de los fideicomisos, figura que se ha utilizado en Guatemala para el ocultamiento de fondos públicos, por las dificultades para su fiscalización.



Dora Ruth del Valle Cóbar ◀ Transparencia en la administración pública guatemalteca. Un análisis de la Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala

d. El Estado debe cumplir a cabalidad la Ley de Idiomas Nacionales que indica que todas las personas deben ser atendidas en su propio idioma.

3. Autoridad reguladora:

a. Presupuesto, que debe ser asegurado por el Congreso de la República, de conformidad con lo establecido en el artículo 69 de la LAIP.

b. La autoridad reguladora debería hacer un análisis del acelerado desarrollo de las TIC para asegurar que sean usadas en beneficio de la población, de la transparencia y el acceso a la información, y no que afecten los derechos de las personas.

c. Continuar promoviendo la educación en la materia, para que las personas tengan las mejores posibilidades para el ejercicio de su derecho a la información pública y su ciudadanía plena, poniendo particular énfasis en las mujeres y los pueblos indígenas, así como en promover el ejercicio del derecho en las áreas rurales fuera del departamento de Guatemala.

d. Dar a conocer los mecanismos de presión para el cumplimiento de la ley, incluyendo el mecanismo de denuncia ante la PDH, y hacer este efectivo.

e. Continuar la capacitación a funcionarios y funcionarias públicas para que cada vez cumplan de mejor manera su responsabilidad.

f. Mejorar la supervisión de las unidades de información pública y los portales electrónicos de los sujetos obligados, asegurando el seguimiento a sus recomendaciones.

g. Continuar promoviendo las acciones penales y administrativas necesarias para promover el cumplimiento de la ley.

h. Continuar desarrollando alianzas internacionales, nacionales y locales para fortalecer su trabajo.

i. Los informes de la autoridad reguladora deberían incluir el análisis de la perspectiva de las personas usuarias de la ley, es decir: qué información es la que solicita, cuál es la que se están negando más, y cómo afecta al ejercicio ciudadano de sus derechos humanos.



Dora Ruth del Valle Cóbar ◀ Transparencia en la administración pública guatemalteca. Un análisis de la Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala

4. El mayor reto es para los sujetos obligados, quienes deben:

- a. Publicar información de oficio en los portales electrónicos y mantenerlos actualizados.
- b. Contar con Unidad de Información Pública, con personal capacitado e idóneo
- c. Entregar informe anual a la autoridad reguladora.
- d. Cumplir con los plazos de entrega de información y de informe a la autoridad reguladora.

5. Los demás órganos de supervisión del Estado deben cumplir sus funciones de fiscalización, particularmente la Contraloría General de Cuentas y la Superintendencia de Bancos.

Referencias

Acción Ciudadana. (25 de enero de 2022). Índice de Percepción de Corrupción. Guatemala, Guatemala, Guatemala. Obtenido de <https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-percepcion-corrupcion/guatemala>

Acción Ciudadana. (s.f.). *Acción Ciudadana-Transparency International*. Obtenido de Auditoría Social: <http://accionciudadana.org.gt/areas-tematicas/auditoria-social/>

Alfaro López, H. G. (2011). "El derecho a la información como constructo de la realidad social. Discurso de la información e imaginario". En E. M. (coordinadora), *Derecho a la información, bien público y bien privado: acceso comunitario y acceso individual* (págs. 1-14). México: UNAM/ Centro Universitario de Investigaciones Bibliotecológicas. Colección Seminarios de Investigación, 16.

Alza Barco, C. (2014). "El enfoque basado en derechos ¿Qué es y cómo se aplica a las políticas públicas?" En J.-F. e. Deluchey, *Derechos Humanos y Políticas Públicas. Manual* (págs. 51-78). España: Red de Derechos Humanos y Educación Superior en <http://hdl.handle.net/10016/19803>.

Centro Carter, Acción Ciudadana. (2015). *Las mujeres y el derecho de acceso a la información en Guatemala*. Guatemala: The Carter Center. Obtenido de

https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&ei=rkZAXtaODsTc5gKZ8JLQDw&q=centro+carter+y+acceso+a+la+informaci%C3%B3n+para+mujeres&oq=centro+carter+y+acceso+a+la+informaci%C3%B3n+para+mujeres&gs_l=psy-ab.3...1894.14189..14343...7.2..2.481.11235.18j55j

CIDH. (2017). *Situación de los Derechos Humanos en Guatemala-OEA/Ser.L/V/II.Doc. 208/17*. Washington D. C.: OEA.



Dora Ruth del Valle Cóbar ◀ Transparencia en la administración pública guatemalteca. Un análisis de la Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala

Congreso de la República. (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala: Congreso de la República.

Congreso de la República de Guatemala. (23 agosto 2008). *Ley de Acceso a la Informaición Pública. Decreto 57-2008*. Guatemala: Congreso de la República.

Consejo de Seguridad ONU. (31 de octubre de 2000). Resolución 1325 (2000). *S/RES/1325 (2000)*. Ginebra, Suiza: ONU.

Contraloría General de Cuentas. (Abril 2016 - No. 1). "La Ley de Acceso a la Información Pública, como mecanismo de transparencia en la administración pública. Entrevista al Procurador de los Derechos Humanos, Lic. Jorge de León Duque". *Contraloría al Día - La Revista*, 10.12.

Fuenmayor Espina, A. (2004). *El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*. San José C. R.: UNESCO para América Central.

Gobierno de Guatemala-URNG. (31 de marzo de 1995). *Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*. México, D. F., México.

Gobierno de Guatemala-URNG. (29 de diciembre de 1996). *Acuerdo de Paz Firme y Duradera*. Guatemala.

Hernández Flores, J. d. (2011) "Información: un derecho y factor de desarrollo". En E. Morales Campos, *De-*

recho a la información, bien público y bien privado: acceso comunitario y acceso individual (págs. 97-112). México: UNAM. Centro Universitario de Investigaciones Bibliotecológicas, Seminarios de investigación, 16.

IIDH (sin dato) *¡El derecho a la información en acción!* Obtenido de ¡El derecho a la información en acción!: <https://www.iidh.ed.cr/derecho-informacion/>

Instituto Nacional de Estadística Guatemala (sin dato) *Resultados del Censo 2018*. Obtenido de Resultados República de Guatemala: <https://www.censopoblacion.gt/maps>

Lanza, E. (17 marzo 2019) *Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión-OEA/SER.L/V/II-Doc.30*. Washington D.C.: OEA.

Lanza, E. (2016) *Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión CIDH-OEA/Ser.I./V/II-Doc 22/17*. Washington, D. C.: OEA.

Martínez Rider, R. M. (2011) "El derecho a la información como eje fundamental en las sociedades democráticas". En E. Morales Campos, *Derecho a la información, bien público y bien privado: acceso comunitario y acceso individual* (págs. 113-126). Ciudad de México: UNAM Centro Universitario de Investigaciones Bibliotecológicas, seminarios de investigación No. 16.



Dora Ruth del Valle Cóbar ◀ Transparencia en la administración pública guatemalteca. Un análisis de la Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala

Organización de Estados Americanos (mayo 2013) *El acceso a la información pública, un derecho para ejercer otros derechos*. Washington, D. C.: OEA.

Organización de Estados Americanos (2016) *Situación y retos del Gobierno Abierto en Guatemala*. Washington, D. C.: OEA.

Procurador de los Derechos Humanos (2010) *Informe Anual Circunstan- ciado de Situación de los Derechos Humanos. Tomo I*. Guatemala: PDH.

Procurador de los Derechos Huma- nos (2012) Acuerdo SG-033-2012. *Creación de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Acceso a la Informa- ción Pública*. Guatemala: PDH.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (sin dato) *Índice de Des- igualdad de Género*. Obtenido de Índice de Desigualdad de Género: <http://hdr.undp.org/en/content/%C3%ADndice-de-desigualdad-de-g%C3%A9nero>

Sánchez Espinoza, F. (2011) "Gestión de la información en pueblos indíge- nas: una contextualización desde la experiencia". En E. Morales Campos,

Derecho a la información, bien públi- co y bien privado: acceso comunitario y acceso individual (págs. 187-206). México: UNAM. Centro Universitario de Investigaciones Bibliotecológicas, Colección Seminarios de investiga- ción, 16.

Transparency International España (31 de enero de 2019) *¿Cómo se calcula el índice de percepción de la corrupción?* Obtenido de ¿Cómo se calcula el índice de percepción de la corrupción?: [https://medium. com/integridad-y-transparencia/c%- C3%B3mo-se-calcula-el-%C3%ADn- dice-de-percepci%C3%B3n-de-la-co- rrupci%C3%B3n-f81f3827c5a5](https://medium.com/integridad-y-transparencia/c%C3%B3mo-se-calcula-el-%C3%ADn- dice-de-percepci%C3%B3n-de-la-co- rrupci%C3%B3n-f81f3827c5a5)

UNESCO (2004) *El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. Análisis jurídico y recomen- daciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*. San José, Costa Rica: UNES- CO.

UNFPA (sin dato) "El enfoque basado en los derechos humanos". Obtenido de UNFPA. [https://www.unfpa.org/ es/el-enfoque-basado-en-los-dere- chos-humanos](https://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-dere- chos-humanos).