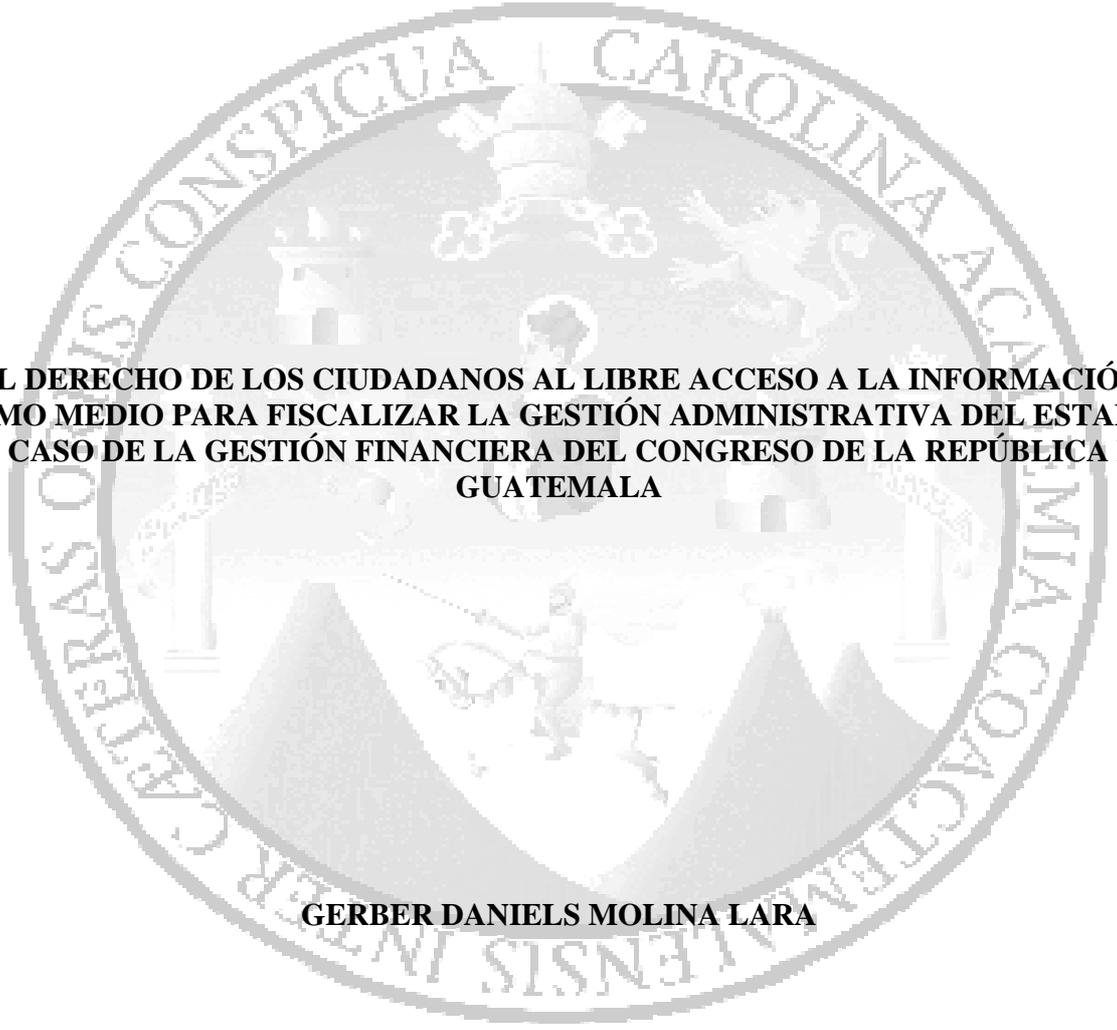


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES**



**EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS AL LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN  
COMO MEDIO PARA FISCALIZAR LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO:  
EL CASO DE LA GESTIÓN FINANCIERA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE  
GUATEMALA**

**GERBER DANIELS MOLINA LARA**

**GUATEMALA, ABRIL DE 2007.**

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

**EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS AL LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN  
COMO MEDIO PARA FISCALIZAR LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO:  
EL CASO DE LA GESTIÓN FINANCIERA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE  
GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**GERBER DANIELS MOLINA LARA**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADO DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADO Y NOTARIO**

Guatemala, abril de 2007.

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

DECANO: Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana  
VOCAL I: Lic. César Landelino Franco López  
VOCAL II: Lic. Gustavo Bonilla  
VOCAL III: Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez  
VOCAL IV: Br. José Domingo Rodríguez Marroquín  
VOCAL V: Br. Edgar Alfredo Valdez López  
SECRETARIO: Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidenta: Licda. Benicia Contreras Calderón  
Secretaria: Licda. Aura Marina Chang  
Vocal: Licda. Emma Graciela Salazar Castillo

**Segunda Fase:**

Presidenta: Licda. Viviana Nineth Vega Morales  
Secretaria: Lic. Homero López Pérez  
Vocal: Licda. Marta Eugenia Valenzuela Bonilla

**RAZÓN:** “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la elaboración de tesis de licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.)

Lic. JUAN ANTONIO MARTINEZ RODRIGUEZ  
ABOGADO Y NOTARIO  
10ª. Calle 6-37 zona 1, oficina 402 Ciudad  
Tel. 22383588, 22534484  
Colegiado 4803



Guatemala, 6 de septiembre del 2006.-

Licenciado.

Marco Tulio Castillo Lutín

Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis

DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA,  
SU DESPACHO.



Licenciado Castillo:

En cumplimiento de la resolución emanada de esa casa de estudios, me permito informarle que he procedido al asesoramiento del trabajo de tesis del bachiller GERBER DANIELS MOLINA LARA, intitulado: "EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS AL LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO MEDIO PARA FISCALIZAR LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO: EL CASO DE LA GESTIÓN FINANCIERA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA", reuniéndome periódicamente con el ponente y haciendo las sugerencias que demanda el asesoramiento correspondiente, en virtud de que el tema es para tratar de alertar al ciudadano guatemalteco a efecto de que pueda reclamar sus derechos constitucionales como lo es el derecho de petición, el libre acceso a la información y publicidad de los actos administrativos.

El tema investigado trata de abolir practicas que hasta la fecha persisten a pesar de la evolución que han tenido los derechos humanos y el propio derecho administrativo sin embargo es interesante el desarrollo del trabajo al desenmascarar aspectos contenidos en la Ley de Contrataciones del Estado, Ley de la Contraloría General de Cuentas, Ley de Probidad, y la misma Ley Orgánica del Congreso de la Republica, que al final de cuentas riñen con principios constitucionales por demás imperativos.

Es evidente que el tema fue desarrollado con bastante propiedad, y habilidad investigativa situación que se refleja con cada uno de los capítulos que integran el mismo.

En conclusión, dicho trabajo es satisfactorio llenando los requisitos de la ley específica que la materia exige; en tal virtud considero pertinente emitir el presente dictamen favorable para que continúe su tramitación académica sometiendo oportunamente la presente tesis al examen público correspondiente.

Sin otro particular, patentizo al señor Jefe de Unidad, las muestras de mi alta consideración.

Atentamente,

Lic. Juan Antonio Martínez Rodríguez  
Asesor

Lic. JUAN ANTONIO MARTINEZ RODRIGUEZ  
ABOGADO Y NOTARIO



**UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.** Guatemala, veintisiete de enero de dos mil siete.

Atentamente, pase al (a la) **LICENCIADO (A) MANUEL ARTURO ESCOBAR MARTÍNEZ**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante **GERBER DANIELS MOLINA LARA**, Intitulado: "EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS AL LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO MEDIO PARA FISCALIZAR LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO: EL CASO DE LA GESTIÓN FINANCIERA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

  
**LIC. MARCO TULIO CASTILLO LUTÍN**  
**JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS**



cc. Unidad de Tesis  
MTCL/sllh

Lic. Manuel Arturo Escobar Martínez  
6ª Calle 4-17, zona 1 Edificio Tikal  
Oficina torre norte 514, 5to, Nivel  
TEL. 22510365-53939229



Licenciado  
Mario Tulio Castillo Lutin  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala

Señor Jefe de la Unidad de Tesis:

En atención a su resolución de su Jefatura de fecha 27 de enero del año en curso, respetuosamente le informo que procedí a revisar el trabajo de tesis que tiene por título: "EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS AL LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO MEDIO PARA FISCALIZAR LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO: EL CASO DE LA GESTIÓN FINANCIERA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA". Que elaboro el Bachiller GERBER DANIELS MOLINA LARA, bajo la Asesoría del respetable Abogado JUAN ANTONIO MARTINEZ RODRIGUEZ, el Bachiller Molina Lara, trata un tema muy importante que es garantizar el Derecho libre Acceso de la información pública en toda la estructura del Estado de Guatemala. La investigación llena los requisitos de forma y fondo para los trabajos de esta naturaleza. La directriz empleada, la bibliografía consultada y las leyes comentadas cumplen con los requisitos exigidos en el Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. La opinión personal del Bachiller sobre investigación planteada es aconsejable de tomarse en consideración par ser discutida en el examen de graduación.

Por las razones expuestas OPINO que el trabajo del Bachiller Molina Lara, debe aceptarse como tesis de graduación.

Aprovecho la oportunidad para hacer llegar al señor Jefe de la Unidad de Tesis, las muestras de mi consideración y respeto.

Lic. Manuel Arturo Escobar Martínez  
Revisor  
Colegiado 4,269

*Lic. Manuel Arturo Escobar Martínez*  
ABOGADO Y NOTARIO



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES Guatemala, quince de marzo del año dos mil siete

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante GERBER DANIELS MOLINA LARA, Intitulado "EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS AL LIBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO MEDIO PARA FISCALIZAR LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO: EL CASO DE LA GESTIÓN FINANCIERA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA" Artículo 31 Y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de Tesis.-

MTCL/ech



## **DEDICATORIA**

A mis padres:

Anaela Lara Linares y Jorge Daniel Molina Ramos (QPD).

A la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

## ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
Introducción.....	i

### CAPÍTULO I

1. Derecho al libre acceso a la información.....	1
1.1 Antecedentes.....	1
1.2 Definición.....	1
1.3 El sistema democrático de gobierno y el libre acceso a la información.....	4
1.3.1 Resumen del desarrollo de las democracias liberales contemporáneas.....	7
1.4 La información como un bien público.....	16
1.5 Principios de transparencia, publicidad y rendición de cuentas en la administración pública.....	18
1.5.1 Publicidad y transparencia.....	18
1.5.2 Medios de control sobre los funcionarios.....	22
1.6 Límites al derecho de libre acceso a la información.....	24

### CAPÍTULO II

2. El derecho al libre acceso a la información en la Constitución Política de la República de Guatemala y los Acuerdos de Paz.....	27
2.1 Fundamentos del derecho de libre acceso a la información en la Constitución Política de la Republica de Guatemala.....	27
2.2 Fundamentos del derecho de libre acceso a la información en la legislación internacional aplicable en Guatemala.....	34
2.2.1 Los tratados internacionales sobre derechos humanos en la Constitución Política de la República de Guatemala.....	34
2.2.2 El derechos de libre acceso a la información en la legislación internacional sobre derechos humanos aplicable en Guatemala.....	35

	<b>Pág.</b>
2.3	El derecho de libre acceso a la información pública y los Acuerdos de Paz..... 46

### **CAPÍTULO III**

3.	Medios de fiscalización financiera y control de la administración pública de Guatemala aplicables en el Congreso de la República de Guatemala..... 53
3.1	La Contraloría General de Cuentas..... 53
3.1.1	La rendición de cuentas de los funcionarios públicos y la Contraloría General de Cuentas..... 60
3.2	Proyecto del sistema integrado de administración financiera y control siaf-sag... .. 64
3.3	Guatecompras: sistema de información de contrataciones y adquisiciones del estado..... 72
3.3.1	El sistema de información de contrataciones y adquisiciones del estado y el derecho de libre acceso a la información..... 76
3.3.2	Como se aplica el principio de publicidad de los actos de la administración pública en guatecompras..... 78

### **CAPÍTULO IV**

4.	Libre acceso a información en la gestión financiera del Congreso de la República de Guatemala..... 85
4.1	El Congreso de la República de Guatemala..... 85
4.2	presupuesto y administración del Congreso de la República de Guatemala.... 87
4.2.1	Cargos administrativos..... 90
4.2.2	Cargos de fiscalización y auditoría..... 91
4.3	Mecanismos de acceso a la información en la gestión financiera del Congreso de la República de Guatemala..... 92
4.4	Los informes cuatrimestrales..... 93

	<b>Pág.</b>
4.5 El sistema de contabilidad integrada y su uso en el Congreso de la República de Guatemala.....	95
4.6 Uso en el Congreso de la República de Guatemala del sistema de información de contrataciones y adquisiciones del Estado (guatecompras).....	96
4.6.1 Cotización y licitación.....	97
4.6.2 Compra directa.....	103
4.6.3 Otros procedimientos de contrataciones.....	104
4.6.4 ¿Cuál es el problema con el uso del sistema de información de contrataciones y adquisiciones del Estado (guatecompras) en la gestión financiera del Congreso de la República de Guatemala?.....	105
4.7 El libre acceso a la información sobre la nomina de empleados y asesores del Congreso de la República de Guatemala.....	106
4.7.1 El libre acceso a la información sobre los cargos por oposición y sin oposición en el Congreso de la República de Guatemala.....	108
4.8 En resumen este es el problema.....	110
CONCLUSIONES.....	113
RECOMENDACIONES.....	115
BIBLIOGRAFÍA.....	117

## INTRODUCCIÓN

El Objetivo de esta investigación es hacer un análisis de la importancia que tiene el derecho al libre acceso a la información, como mecanismo para transparentar la gestión financiera del Congreso de la República de Guatemala por medio de una fiscalización hecha en forma directa por parte de la sociedad civil a través de un acceso sin restricciones a la información de cómo invierte los fondos que le son asignados. Así mismo busca describir que mecanismos pueden aplicarse a la gestión financiera del Congreso de la República y que fallas tienen en aplicación.

Debido a la importancia que tiene el Congreso de República en el desarrollo y perfeccionamiento de la democracia en Guatemala, es necesario que este organismo cuente con credibilidad ante población civil guatemalteca y en la comunidad internacional. La misma solo se logra mediante la fiscalización constante de su actuar, no solo por parte de la Contraloría General de Cuentas, sino de la misma ciudadanía. Esta es la importancia que reviste una investigación de este tipo.

En la actualidad existe consenso entre los teóricos de la democracia que la transparencia es un elemento fundamental para cualquier Estado que quiera crear, mantener y perfeccionar un Estado Constitucional de Derecho. El Derecho de Libre Acceso a la información se constituye en un mecanismo fundamental de la transparencia, ya que los ciudadanos quienes conforman el pueblo son los depositarios de la soberanía y la misma no se limita únicamente a la elección periódica de sus gobernantes, sino que implica la posibilidad real de poder enterarse, opinar y participar sobre como los gobernantes emplean los fondos del erario público.

La Constitución Política de la República de Guatemala le da a la información en poder del Estado la categoría de *pública* y determina que nadie es superior a la ley, por lo que la información financiera del Congreso por mandato de la Constitución debe ser de dominio público. El Congreso de la República tiene una importancia capital para nuestro sistema político, por lo que resguardar su prestigio y legitimidad ante población y la comunidad internacional es fundamental para sostener las instituciones democráticas de nuestro país. Sin embargo resulta

evidente que esta institución no es ajena a la corrupción en el manejo de sus recursos. Si bien es cierto que este no es el único caso por el que pueden levantarse escándalos sobre las acciones del Congreso que es la institución política por excelencia del Estado, si es cierto que se convierte en un elemento de desprestigio para el mismo. Por lo que el derecho de libre acceso a la información pública aplicado a la gestión financiera del Congreso se convierte no solo en la materialización de un derecho protegido por la Constitución, sino que a la vez es un mecanismo de legitimidad constante que lo fortalece para desarrollar su importante papel en el actual capítulo democrático de nuestra historia.

El presente trabajo está dividido en cuatro capítulos. En el primer capítulo se aborda la teoría sobre el derecho de libre acceso a la información pública y se presenta además una breve explicación sobre la actual democracia liberal, su desarrollo y diferencia con la democracia liberal clásica que varios centros de investigación y de educación universitaria promueven actualmente. En el segundo capítulo se analiza el fundamento constitucional que existe sobre el Derecho de Libre Acceso a la Información Pública, así como lo referente a los tratados y convenios internacionales sobre Derechos Humanos que han sido firmados y ratificados por el Estado de Guatemala y que hacen referencia al derecho ciudadano sobre acceso a la información en poder del Estado de Guatemala, también se incluyen a los Acuerdos de Paz que se refieren a este tema. El capítulo tercero se estudian los distintos medios de publicidad de la información del Estado que actualmente se encuentran vigentes. Y finalmente el capítulo cuarto trata la forma en que estos mecanismos son aplicados en la gestión financiera del Congreso de la República de Guatemala.

## CAPÍTULO I

### 1. Derecho al libre acceso a la información.

#### 1.1 Antecedentes.

Aunque se puede rastrear el origen del Libre Acceso a la Información durante la revolución francesa y la independencia de los Estados Unidos de América, movimientos que establecieron la libertad de expresión y prensa, es 1948 con la Declaración Universal de los Derechos Humanos donde se estableció el principio de que todo hombre tiene derecho a investigar y difundir información libremente. En su Artículo 19 se lee que: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y 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.”

Es entonces que a partir de 1948 con el fin de la Segunda Guerra Mundial y el comienzo del nuevo orden internacional que aparece la idea de un derecho universal de buscar y recibir información de la actuación del estado como parte de la concepción de una sociedad democrática.

#### 1.2 Definición.

Dentro de una sociedad que se rige por una democracia representativa, la libertad de expresión es un derecho primario y fundamental por lo tanto la publicidad de los actos administrativos se convierte automáticamente en una necesidad. En este orden de ideas Alejandro Fuenmayor Espina opina que “Una consecuencia inmediata de la democracia representativa, y de la propiedad colectiva de todos, sobre las finanzas públicas del Estado es el derecho que tiene

cada ciudadano de acceder a la información sobre los asuntos públicos, fundamento esencial del principio de transparencia democrática.”<sup>1</sup>

Se puede definir El derecho al libre acceso a la información como *el derecho ciudadano de investigar, recibir y transmitir la información generada por el estado en el manejo de la cosa pública, en base al principio democrático del reclamo de publicidad, sin mas limites que los establecidos previamente por la ley.*

El derecho al libre acceso a la información puede estudiarse desde dos puntos de vista, uno jurídico y otro político. Desde un punto de vista jurídico, se observa que la mayoría de los Estados en Latinoamérica han instaurado en sus constituciones el derecho de libre emisión del pensamiento y han firmado y ratificados distintos instrumentos internacionales que garantizan y refuerzan este derecho así como el derechos a la comunicación y a la información, que persigue garantizar a los ciudadanos el derecho de investigar, recibir y difundir la información que obtengan.

Desde el punto de vista político y en el marco de la ciencia política, nos encontramos ante una dimensión mucho más amplia que la legal, ya que el objeto de promover y defender el derecho al libre acceso a la información pública, tiene en el fondo la intención de ejercer un control de la ciudadanía sobre el gobierno fuera y como complemento de la estructura estatal. Este derecho solo es posible en un sistema democrático ya que son requisitos indispensables para la existencia del mismo la libertad de expresión, el derecho a la información y el derecho a la comunicación del ciudadano, todos inconcebibles en un sistema autocrático y dictatorial.

La libertad de expresión es fundamental en un sistema democrático y constituye una de las garantías ciudadanas defendidas en los Estados que tiene

---

<sup>1</sup> Barouh, Emmy y Ernesto Villanueva. **El derecho de acceso a la información.** Pág 9.

constituciones de carácter democrático (de ella depende la existencia de la prensa como medio de comunicación masiva, ya sea en forma escrita, televisión el ciberespacio etc.), además la misma es indispensable para el derecho a la información y derecho a la comunicación que forman parte integral del derecho al libre acceso a la información pública. En cuanto al primero, como menciona Fuenmayor Espina, este se compone de dos aspectos importantes y complementarios entre si “la libertad de informar, es decir, de difundir el mensaje informativo, comprendiendo tanto la difusión del mensaje como su contenido. Y el otro aspecto consiste en estar informado, es decir recibir sin ningún impedimento los mensajes informativos.”<sup>2</sup> Algo muy importante que debemos mencionar es que por principio el derecho a la información requiere que la información que se le presente al público debe ser veraz y útil por lo que la misma debe ser objetiva.

Es importante que la información se transmita en forma inteligible para todos, es decir que este derecho demanda que la información sea clara y comprensible para el público, de lo contrario la misma sería un privilegio de pocos: “Se cumple así la condición de que estos hechos sean presentados de manera inteligible para cada uno, a falta de lo cual la libertad se convertiría en el privilegio exclusivo de algunos.”<sup>3</sup> Evidentemente no se trata de afirmar que la existencia de este derecho por si solo no impida la manipulación maliciosa de la información y que esta será siempre objetiva y clara, sino que es necesario que este derecho este protegido por el Estado, en vista del valor que representa para que exista libertad de expresión. Fuenmayor Espina considera que “el derecho a la información confiere a toda persona tres facultades: 1) La facultad de investigar; 2) La facultad de difundir; y 3) La facultad de recibir información.”<sup>4</sup> Las cuales forman un todo en el cual las partes se complementan e interrelacionan inevitablemente. Estas facultades jurídicas son muy importantes, porque sin ellas

---

<sup>2</sup> Fuenmayor Espina, Alejandro. **El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública**, Pá g. 14.

<sup>3</sup> **Ibid**, pág 15

<sup>4</sup> **Ibid**.

no existiría libre expresión del pensamiento, ni libertad de acceso a la información del Estado.

El derecho a la comunicación por otro lado, surge por el vertiginoso crecimiento de los medios de comunicación y a las nuevas tecnologías como el Internet que permiten como nunca antes en la historia poder transmitir a gran velocidad el conocimiento. Este derecho consiste en que toda persona pueda escoger y utilizar libremente cualquier medio de comunicación, para expresar sus ideas y poder comunicarlos al resto de la sociedad. Es necesario por lo tanto para este fin que se fomente la multiplicidad y pluralidad de los medios de comunicación, como un medio para garantizar la libre circulación de las ideas, siendo el Estado el encargado de llevarlo a cabo, actuando siempre dentro de ciertas reglas que garanticen su neutralidad a fin de promover no la censura, sino la fluidez de ideas y pensamientos de tal modo que los mismos se confronten en forma pacífica. El derecho a la comunicación busca proteger la labor de los periodistas y comunicadores sociales serios que son importante para alcanzar este objetivo.

### **1.3 El sistema democrático de gobierno y el libre acceso a la información.**

Al hablar de un sistema democrático hay dos términos esenciales: a) democracia y b) Estado de derecho. Sobre el primero, la democracia etimológicamente deriva de los vocablos griegos *demos* pueblo y *kratós* que significa autoridad o poder, al unirse se forma la palabra *demokratia* o poder del pueblo o poder en el pueblo. La democracia surgió como una alternativa a las formas de gobierno basado en la tiranía y el absolutismo. Luis Recaséns Siches considero que la democracia “es una respuesta a la pregunta sobre quien debe ejercer el poder del Estado”<sup>5</sup>. Siendo la idea original la participación directa del pueblo en el gobierno, y su máxima expresión fue en la Antigua Atenas en Grecia, donde surgió la democracia donde todos los ciudadanos participaban de forma

---

<sup>5</sup> Herrarte, Alberto. **Los fundamentos del estado de derecho**, pág 97.

directa en el poder público. Con el transcurso del tiempo la idea de participación del pueblo en forma directa en el gobierno fue evolucionando y tomando distintas formas según el avance de las ideas políticas y la complejidad de las sociedades, empleándose actualmente el sistema de representación donde el poder permanece en el pueblo pero este lo delega en los funcionarios públicos que ejercen el gobierno.

El otro termino importante es el de Estado de derecho que surge como resultado del desarrollo de las ideas políticas liberales en las cuales se presume la necesidad de que existan ciertas libertades y derechos públicos que garanticen que el gobierno no podrá abusar de su poder sobre los ciudadanos, sin importar que este haya sido democráticamente electo, en el fondo se trata de que la democracia es el modo de elegir a los gobernantes y el estado de derecho se refiere a los limites ha este poder del gobierno sobre los ciudadanos.

La democracia es esencialmente un gobierno de la opinión, es decir que la sociedad no esta regida por la voluntad de de un gobernante o de un grupo de elite con poder absoluto. Si bien es cierto que existe una elite económica dominante la cual tiene un fuerte poder decisión sobre el Estado, se toma en cuenta la opinión y predisposiciones de la gente común la cual tiene un fuerte peso en los gobernantes que quedan obligados a lidiar con ella ya sea porque es favorable a sus intereses o porque le es contraria, en todo caso “La opinión pública condiciona más a quien más se expone al público porque mas necesita de ella.”<sup>6</sup>, como es el caso de los miembros del gobierno. La opinión pública es el conjunto de opiniones y predisposiciones individuales y que surgen del proceso de la deliberación que las personas tienen libremente entre ellas a favor o en contra de distintas opciones sobre uno o más temas de la realidad, resultando muy evidente la relación que existe entre opinión pública y la política.

El medio por el cual la opinión pública se expresa es la sociedad civil, la misma es el conjunto de organizaciones sociales en la cual los ciudadanos

---

<sup>6</sup> Gramajo Valdes, Silvio René. **El derecho de acceso a la información**, pág 87.

voluntariamente participan, estas organizaciones son generadas y sostenida en la mayoría de los de los casos de forma independiente al Estado, y en ella se encuentras representados distintos sectores de la sociedad, los cuales muchas veces tienen intereses que son antagónicos entre ellos. Su naturaleza es la de ser un sistema de negociación y articulación de intereses o necesidades comunes, por medio del cual es posible ejercer presión sobre el Estado, ya sea buscando que el congreso apruebe un proyecto de ley específico o que el gobierno implemente determinadas políticas. ¿Pero que relación tiene el derecho al libre acceso a la información con lo anterior?

Lo primero para responder a esta interrogante es tener en claro que importancia tiene en este asunto el poder, la política y el Estado. Max Weber dijo que: “Que si un grupo político se caracteriza por el hecho que sus ordenamientos están garantizados mediante el empleo o la amenaza de una coerción física por parte del aparato administrativo, el gobernar se presentará como el ejercicio del poder mantenido por el control último sobre el recurso a la fuerza coercitiva.”<sup>7</sup> De aquí se infiere entonces que el poder es un elemento para el Estado y la política ya que como agrega Norberto Bobbio “El Estado es definido como el portador del poder supremo.”<sup>8</sup> Por lo que el poder político es el ejercicio de la fuerza del hombre sobre el hombre. Sin embargo el ejercicio del poder por parte de quien se encuentra gobernando el Estado no puede ser ilimitado ya que si no existiera control alguno estaríamos frente a un poder despótico y no uno democrático.

El poder político entonces para que sea ejercido en la medida de lo posible en forma democrática para obtener el bien común, es necesario que el poder sea limitado y legitimado. Esto se logra mediante el mecanismo de las constituciones que desarrollan estos límites al poder mediante la separación de poderes, la implementación de sistemas electorales justos y limpios, el reconocimiento de los **Derechos Humanos** etc. Es importante tomar muy en cuenta que una constitución no puede conceptualizarse como una serie de reglas inflexibles en la cual todos los

---

<sup>7</sup> **Ibid**, Pág 63.

problemas políticos que puedan surgir encuentran una respuesta clara y puntual. Las constituciones en realidad son las reglas sobre las cuales se sostiene una sociedad política para empezar el dinámica en cual los distintos sectores empiezan ha presentar solicitudes y reclamos por ventajas y beneficios que consideran justos legítimos y necesarios y que otros grupos puedan no verlos como tales. En este juego el Estado siempre tiene más demandas de las que realmente puede resolver, ya sea porque no tiene medios suficientes o porque no le conviene o no le interesan al grupo o grupos que en ese momento tienen en su poder el gobierno del Estado.

Es aquí no encuadra la idea de Norberto Bobbio de que “una democracia se caracteriza porque es un gobierno que ejerce el poder público en público,”<sup>9</sup> ya que el secreto absoluto es la formula para que una gobierno autocrático puede tener carta blanca sin preocuparse realmente de su legitimidad y que existan mecanismos que permitan a otros sectores de la sociedad poder ejercer control y poder sobre el gobierno. En un Estado de derecho constitucional, se requiere de publicidad y transparencia en los actos de la administración pública. Es decir que en una democracia, los actos del gobierno deben poder estar a la vista de los ciudadanos, y los mismos deben tener el derecho de poder opinar sobre las acciones y políticas del mismo.

### **1.3.1 Resumen del desarrollo de las democracias liberales contemporáneas.**

La democracia tiene su origen en la ciudad Estado (*polis*) de Atenas en la antigua Grecia entre los siglos V y IV AC. Esta se ejercía mediante la intervención directa de los ciudadanos en la asamblea (*Ekklesia*) en la que participaban todos los varones desde los 20 años de edad excluyendo a las mujeres, los menores de edad, los extranjeros y los esclavos (que eran la mayoría de la población). En la misma se tomaban todas las decisiones relacionadas al manejo de la ciudad. La asamblea se reunía ordinariamente

---

<sup>8</sup> **Ibid.**

10 veces al año y todas las veces que extraordinariamente se necesitara. La ejecución de las decisiones tomadas en la asamblea eran realizadas por magistrados y funcionarios que eran electos por la misma asamblea, ejerciendo sus cargos sin derecho a reelección por periodos muy cortos de un años a lo más (eran una especie de poder ejecutivo y representativo). Existía además un órgano llamado el Consejo de los Quinientos (Senado), que dirigía la asamblea y sus integrantes eran elegidos por las diez tribus que componían Atenas. Eran los encargados de ejercer el control sobre los magistrados y funcionarios, este control era ejercido todo el tiempo que duraran sus funciones y después de entregar el cargo mediante una auditoria de carácter obligatorio. Además sus funciones incluían determinar si los interesados a los cargos eran o no aptos.

La democracia en la antigua Atenas se rigió por dos principios básicos, que aun hoy en el siglo XXI se consideran validos: la *isonomía* y *eunomía*. El primero se refiere a la igualdad de todos ante la ley y el segundo se refiere a que el poder no puede ser arbitrario ni concentrado en una sola persona o grupo. Estos principios eran los pilares de la democracia que practicaron. Su sistema legal hizo una clara diferencia entre leyes y decretos (aun en la actualidad se maneja esta distinción), las primeras eran de carácter general y solo podían ser derogadas mediante un procedimiento especial, mientras que los decretos eran medidas concretas que debían ajustarse a las leyes. Sobre esta distinción Aristóteles opinaba que en un gobierno despótico las leyes no eran generales, sino especificas a beneficiar a una persona o grupo en especial.

La antigua Roma, influenciada por los griegos a quienes conquistaron, también experimento en la época republicana una democracia, aunque menos desarrollada que la de los griegos. En general la historia romana los coloca como grandes juristas, arquitectos, militares,

---

<sup>9</sup> **Ibid.**

ingenieros, políticos, administradores etc., con un legado innegable para occidente y el mundo. Pero no fueron un modelo democrático al estilo de lo que ocurrió en Grecia.

Después de Grecia, la caída de Roma y el surgimiento del Estado Nación la democracia moderna reemplaza por razones prácticas la democracia directa practicada en la antigüedad por el sistema de los gobiernos representativos, en los cuales el poder radica en el pueblo quien lo delega en los gobernantes debido a la imposibilidad de que todos los ciudadanos puedan participar directamente en el gobierno. Este es el sistema utilizado en la actualidad.

Hay tres procesos políticos que históricamente fueron determinantes para el surgimiento y consolidación de la democracia liberal clásica: a) Desarrollo del Parlamento Inglés, b) La independencia de los Estados Unidos de América y c) La Revolución Francesa. En el Caso de Inglaterra, la evolución a la democracia fue a través de su parlamento aunque de forma lenta. En los siglos XIII y XIV adquiere su forma definitiva de dos cámaras, una llamada de los Lores integrada por la nobleza y el clero, y la otra Cámara de los Comunes integrada por la baja nobleza y los comunes. La historia de Inglaterra y su parlamento fue la del equilibrio que el rey debía mantener entre la nobleza y el pueblo para poder existir ya que la corona tenía necesidad de fondos de parte de los nobles y necesitaba a la vez al pueblo para defenderse de los mismos nobles. El resultado de este proceso fue la gradual pérdida del poder por parte del rey a favor del parlamento.

El equilibrio se mantuvo por siglos mediante el absolutismo impuesto por los Tudor, sin embargo en 1641 estalló una revolución cuando el rey Carlos I trató de volver a imponer a la iglesia Católica en una sociedad que ya era protestante, esta lucha duró diez años y el rey tuvo

que enfrentar la oposición del Parlamento Inglés, quien al final salio victoriosos. En 1679 producto de la luchas contra el poder real se proclama el *Habeas Corpus*, y en 1688 estalla nuevamente la guerra bajo el reinado de Jacobo II donde igualmente el parlamento prevalece sobre el rey, además como resultado de esta contienda el parlamento le ofrece la corona a Guillermo de orange, quien la acepto tomando en cuenta la supremacía parlamentaria. A raíz de estos hechos políticos se proclama el *Hill of Rights*, o declaración de derechos. Finalmente en Inglaterra se consolida el principio que el rey reina mas no gobierna, es decir que en la actualidad El Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte es una monarquía constitucional, donde la corona ya no tiene el poder real, sino que es una institución que representa la unidad nacional, mientras el parlamento y el primer ministro mantienen el poder ejecutivo y legislativo.

En 1776 se produce el movimiento de independencia de las Colonias Americanas. Para 1776 ya se había proclamado en el la Colonia de Virginia la “*Virginia Hill Of Rigths*” y posteriormente en 1790 la Declaración de derechos “*Bill of Right*”, en virtud a las enmiendas realizadas a la Constitución de los Estados Unidos de América. En la declaración de independencia se estableció que. “evidentemente por si mismas estas verdades: que todos los hombres han sido creados iguales, que están dotados por el creador de ciertos derechos inalienables, que entre estos figuran la Vida, la Libertad y la búsqueda de la Felicidad; que para asegurar esos derechos se instituyen se instituyen entre los hombres los gobiernos, los cuales derivan sus justos poderes del consentimiento de los gobernados.”<sup>10</sup>

La Revolución Francesa se lleva a cabo bajo el lema de *libertad, igualdad y fraternidad*, Proclamando en 1789 la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y estableciendo una democracia

---

<sup>10</sup> Herrarte, **Ob. Cit;** pág 107.

basada en el dominio de la mayoría. Una diferencia importante entre la revolución francesa y la estadounidense, es la violencia con la que se lleva a cabo (dan muerte al rey Luís XVI y a toda la nobleza, dejando sin posibilidad el surgimiento de una nueva monarquía), y por la mayor repercusión que tiene en el mundo, siendo el ejemplo a seguir por otros movimientos.

La sustentación ideológica de estos movimientos se basaba principalmente en los trabajos de John Locke y su obra *Ensayo Sobre el Gobierno Civil* y Juan Jacobo Rousseau quien escribió *El Contrato Social*. El trabajo de Locke surgió como una justificación a la Revolución Inglesa y el de Rousseau fue la base de la Revolución Francesa. Entre ambos autores existía la idea común de un primitivo estado de naturaleza del hombre, en el cual existía una completa libertad e igualdad, pero en cual surgen problemas de convivencia que eran necesarios de resolver, por lo que se recurre a celebrar un contrato social. Sin embargo entre estos dos autores existen diferencias en cuanto a su concepción de este contrato social, por ejemplo para Locke en este pacto las personas individuales no ceden todos sus derechos, si no que únicamente ciertos derechos con el único fin de lograr el mejor disfrute de todos los derechos de las personas. Por su lado Rousseau creía en lo que llamaba la voluntad general, la cual era producto de la entrega de todo el poder e incluso su persona con el fin de poder defenderse la libertad y la igualdad. Como resultado de esta diferencia de criterios la democracia en Francia y los Estados Unidos de América e Inglaterra desarrollaron con ciertas diferencias. La declaración de derechos y el consentimiento popular del gobierno constituyen elementos en común entre los tres movimientos, así como un fuerte individualismo impulsado por la clase burguesa que se había enriquecido mediante el mercantilismo y que deseaba eliminar el poder absoluto de la corona, la aristocracia y el poder de la iglesia.

La democracia liberal clásica, se basa en la libertad individual a diferencia de la griega que se refería más a la participación en el gobierno, tal como señala Alberto Herrarte “Se afirma que la libertad de que gozaban los griegos no es la misma libertad de la época moderna, pues la primera se refería más que todo a la participación del ciudadano en la soberanía de la polis, en tanto que la libertad, como se entiende actualmente es una libertad individualista, fundada en la personalidad humana.”<sup>11</sup> En la doctrina del liberalismo económico, este individualismo es fundamental para su modelo económico capitalista industrial.

El capitalismo industrial se desarrolló en el siglo XIX, como consecuencia de una serie de progresos técnicos que constituyeron la primera revolución industrial que se desarrollo entre 1848 y 1914, aproximadamente, teniendo su génesis al principio del siglo XIX y siendo un período de transición los años de entre guerras. Como rasgo general del capitalismo industrial, este se basan esencialmente en la máquina de vapor y la energía producida por ella, siendo el carbón es la materia prima fundamental. Las invenciones técnicas se refieren a los oficios o profesiones y a las máquinas, se multiplican las industrias, los talleres individuales son remplazados por grandes industrias al principio bajo una estructura familiar, pero eventualmente empiezan a surgir grandes sociedades industriales por acciones, así como empresas comerciales. Los bancos desempeñan una función primordial, ya que son fuentes de capital para la inversión. En este sistema la competencia y las posibilidades de invención y de innovación individuales son enormes. El crecimiento y desarrollo económico están basados esencialmente en la competencia y la acumulación de capital, el principio “laissez-faire, laissez-passer” define bastante bien la estructura económica. El Estado queda relegado a tareas muy limitadas. (Policía, justicia, defensa, etc.), ya que la mayor parte de las necesidades deben ser satisfechas por la iniciativa privada y el juego de la

---

<sup>11</sup> Vásquez Martínez, Edmundo. **El estado de derecho y los derechos humanos**, Pág 7.

competencia y del mercado, sin necesidad que el Estado intervenga o regule el mismo. Pero el papel del Estado no desaparece de la economía ya que es necesario que existan leyes o reglamentos por parte del estado, con el fin de garantizar la propiedad, la seguridad en el transporte y general las que sean necesarias para el bien de la sociedad, siempre y cuando estas no se conviertan en privilegios ni atenten contra la libertad individual.

El Estado de derecho, surge como un medio de defensa a la libertad individual, mediante el establecimiento de límites a la acción del Estado. Se busca la eliminación de toda clase de privilegios y establecer una igualdad de todos ante la ley y que el estado solamente pueda actuar sobre los ciudadanos sino por medio de reglas claras y previamente determinadas. Hans Kelsen considero al que el Estado de Derecho “significa un orden coactivo sólo relativamente centralizado que prevé ciertas garantías típicas para la juricidad de los actos de aplicación del derecho y para la libertad individual de sujetos sometidos al derecho.”<sup>12</sup> El estado queda entonces sujeto y bajo el imperio de la ley. Las leyes para que funcionen en este sistema deben ser justas y se entiende que para que sean justas deben ser generales es decir que se aplique igual a todos aunque sus resultados sean desiguales, ya que lo que se busca es la eliminación de privilegios de cualquier clase, ya sean a favor de ricos o de pobres. Las leyes no deben servir para dar ventajas a ningún grupo en particular, ya que cada persona tiene distintas capacidades y por lo tanto le toca a cada individuo buscar su propio progreso ya sea en forma individual o organizándose con otras personas para lograr sus fines, siempre que sean lícitos y pacíficos. El autor guatemalteco Manuel Ayau, considera que en un sistema de mercado y en la democracia liberal “Se les reconoce a los hombres su capacidad de discernir, entre las oportunidades de cada quien. Cada quien busca lograr sus metas propias, en colaboración con otros que escogen libremente colaborar entre si, aunque sus metas individuales sean

---

<sup>12</sup> Gramajo, Ob. Cit; Pág 64.

diferentes, bajo un régimen de derecho que excluya el engaño, la amenaza de violencia o la violencia misma.”<sup>13</sup>

El ideal de la democracia liberal expresa que el estado tenga una mínima intervención como mencionamos antes, por lo tanto es necesario que no exista lo que ellos llaman dirigismo económico, es decir si el estado no debe intervenir en la economía, estableciendo metas que necesiten forzar el libre juego el mercado a ir en una dirección específica, porque esto necesitaría de leyes o que creen privilegios para algunos o la mayoría (eso no importa) y que limiten la libertad individual, y “Estas leyes ya no regirán conductas exclusivamente, sino obligan a los hombres a abstenerse de hacer lo que pacíficamente y libremente escogerían hacer, y los obliga a hacer lo que libremente no hubieran escogido hacer.”<sup>14</sup> Para los liberales clásicos esto significaría que el estado ya no esta limitado por la ley, y “el poder del estado ya no es de orden político, basado en la delegación del poder de la gente, sino es poder económico, ejercicio a través de restringir la libertad y expoliar la propiedad de los ciudadanos.”<sup>15</sup>

En las democracias liberales contemporáneas, como la de Europa, Japón, Australia etc. difieren de la democracia clásica ya que la misma tiene ciertas contradicciones con las instituciones políticas liberales que inspiraron a esta última. A este modelo se le ha dado por llamar el neocapitalismo. Y el en existe la idea de la necesidad de un Estado fuerte, en oposición a la idea un estado con reducidas funciones, aumentando la concentración del poder del gobierno. Aquí el equilibrio económico es mantenido más que por una vigilancia y una intervención constante del poder público. De hecho el papel del estado ocupa en las sociedades neocapitalistas es un papel de regulador de la economía, “Los gobernantes tienen, especialmente, un papel de previsión y de planificación. Por sus

---

<sup>13</sup> Vasquéz, **Ob. Cit; Pág 11.**

<sup>14</sup> **Ibid,** Pág 12.

<sup>15</sup> **Ibid,** Pág 27.

servicios estadísticos, definen el desarrollo probable de la economía, y esto ayuda a las empresas privadas en sus inversiones. Por otra parte, el Estado vigila constantemente la marcha de la economía gracias a estos mismos servicios estadísticos. Tan pronto se anuncia un desequilibrio, interviene mediante el juego de la fiscalización del crédito para frenar en caso de aceleración, para acelerar en caso de recesión.”<sup>16</sup> La planificación ha adquirido un papel muy relevante, incluso mayor que el de la competencia, ya no se deja soladamente a la autorregulación de las fuerzas del mercado. Sin embargo el papel de los bancos sigue siendo fundamental convirtiéndose en órganos dirigentes de la economía ahora más que nunca y las medianas y pequeñas empresas deben organizarse para hacer frente ante las grandes compañías que dominan el mercado.

La intervención de estado en las democracias liberales actuales es mucho mayor ya que la iniciativa privada por si sola no logra en su propia dinámica lograr un bienestar social para las mayorías, de hecho antes se consideraba a la iniciativa pública como meramente residual, y se encargaba de aquellas actividades que no eran rentables y que la iniciativa privada por ende no podía cubrir, sin embargo en la actualidad en muchos estados desarrollados la iniciativa publica toma sectores rentables de la económica, como es el caso de Francia y la Electricité de France que reemplaza a las compañías privadas de electricidad. “Se admite igualmente que los sectores de producción en decadencia deben ser más o menos sostenidos por los poderes públicos a fin de limitar las dificultades de las víctimas de esta decadencia (agricultura tradicional, minas de carbón, etc.).”<sup>17</sup>

A pesar de las diferencias entre estas concepciones de democracia las mismas mantienen la idea central de un estado de derecho, aunque la

---

<sup>16</sup> Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, “Las Democracias Liberales,” <http://www.incep.org/main.php?p=9> (2 de marzo de 2006).

<sup>17</sup> **Ibid.**

concepción de la misma en este caso difiere de la de la establecida para la democracia clásica, ya que la concepción de que no deben existir privilegios de ninguna que esta sostiene choca con las concepciones de bienestar social e intervención estatal de las democracias liberales contemporáneas. Pero se mantiene la idea de que es necesario que exista un **Estado de derecho constitucional** que garantice el sistema democrático. Hay seis condiciones necesarias para que un Estado de Derecho Constitucional:

- Existencia de una constitución o constitucionalismo.
- División o separación de poderes.
- Control jurisdiccional de la **administración pública**.
- Federalismo o descentralización administrativa.
- Control mediante el sufragio y;
- Afirmación de los derechos humanos y garantías fundamentales

Una democracia para que pueda funcionar necesita además que los funcionarios a cargo de funciones técnicas, cumplan su trabajo con eficacia. Así como que responsabilidad de los funcionarios públicos sea exigible a los mismos, “En una palabra, la base de la democracia moderna está en una burocracia eficiente. Si no lo es, la burocracia se convertirá en un pesado fardo para la democracia.”<sup>18</sup>

#### **1.4 La información como un bien público.**

La información siempre ha sido un bien muy valioso, ya sea como información estratégica para uso exclusivo de un grupo, o abierta y de interés general. Lo cierto es que la información al igual que el agua o el aire, son importantes en la vida del hombre y al igual que los primeros no siempre las personas se percatan del valor de los mismos, así como el alcance del daño de su

---

<sup>18</sup> Vázquez **Ob. Cit**; Pág 8.

privación. La evolución de los medios de la comunicación le ha cambiado la cara al mundo en un lapso muy corto, de 1948 al 2005 han aparecido medios tan dinámicos y de propagación tan rápida como la televisión, la radio, la telefonía celular y sobre todo la Internet la cual permita a cualquier usuario literalmente tener una ventana de conocimiento e información sin precedentes, por lo que a la época actual asistimos a la llamada *Sociedad de la Información*. La información en términos técnicos no es en si un servicio público pero en el caso de la información generada por las acciones del gobierno, esta es de interés general y por lo tanto se puede concebir como un bien público, y un elemento indispensable para lograr la transparencia en un estado.

Los actos de la administración pública en un Estado que abraza el sistema democrático deben por principio poder ser visibles al pueblo, ser públicos. Se trata de un derecho por el cual cualquier ciudadano puede informarse de lo que con la cosa pública se esta haciendo o dejando de hacer para el beneficio común ya que esto se convierte en un tema de interés general para todos los ciudadanos. “El Estado no puede graciosamente decidir qué tipo de información estará a disposición del ciudadano.”<sup>19</sup>

La información generada en la estructura del Estado, no es propiedad exclusiva ni de los gobiernos, ni de un grupo específico, “la titularidad universal del derecho a la información aclara que la información no es materia que atañe exclusivamente a periodistas, ni a empresarios sino a todo hombre”<sup>20</sup>. Y el acceso a la misma es un derecho ciudadano. Pero no podemos obviar un hecho concreto sobre la información sobre el cual a nuestro juicio debemos hacer una breve reflexión. Como ya mencionamos en otro apartado de este trabajo, el derecho a la información requiere que se fomente la multiplicación de medios de difusión de información, esto es así porque es poco conveniente que solo existan como fuentes de información aquellos medios de comunicación las empresas privadas de prensa

---

<sup>19</sup> Barouh, **Ob. Cit**; Pág. 26.

<sup>20</sup> López Pichilla, Carlos Enrique, **El derecho a informar y a ser informado como principio para consolidar la democracia.** Pág 12.

escrita, tele noticiarios, radio noticiarios de carácter empresarial. Las mismas no son en mismas garantía de libre difusión de ideas, ya que las mismas como negocios que son están sujetas no solo a las leyes del mercado, sino a la presión de sus anunciantes que son grupos con intereses muy específicos. Los medios de comunicación venden realidades, especialmente su versión de la realidad, como menciona Carlos Interiano, “En este sentido, los medios de comunicación masiva venden también ideología y por que no decirlo, venden política, ya sea política de partido o cualquier otro tipo.”<sup>21</sup> Se necesita que la información sobre el Estado fluya libremente, que sea de acceso público y que existan distintas alternativas para los usuarios, de lo contrario si viene se depende únicamente de empresas privadas de comunicaciones nos enfrentamos necesariamente a una realidad donde la información y su transmisión esta copada por una elite especifica que puede moldearla respondiendo solamente a su versión de la realidad.

## **1.5 Principios de transparencia, publicidad y rendición de cuentas en la **administración pública**.**

### **1.5.1 Publicidad y transparencia.**

Antes de entrar a explicar a que se refieren los principios de transparencia y publicidad en la **administración pública** es importante una breve reflexión sobre los conceptos de corrupción y clientelismos político, ya que estos fenómenos son el resultado de la falta de trasparecía en el gobierno. Además muchos no suelen tener una diferencia clara de lo que es clientelismo político y corrupción y suelen confundirlos dando por hecho que se trata de la misma cosa, algo similar a lo que ocurre con el **Habeas Data** y el derecho al libre acceso a la información.

---

<sup>21</sup> Interiano, Carlos, **Cultura y comunicación de masas en Guatemala**, Pág 85 .

La Organización no Gubernamental Acción Ciudadana, define corrupción como que: “Es la articulación de condiciones y acciones que hacen posible la utilización de bienes, espacios, servicios y procedimientos (privados o públicos) para beneficiar propio y personal, en desmedro del interés general o bien común.”<sup>22</sup> Mientras que el clientelismo político lo define como: “Una relación donde participa un individuo con mayor poder, quien aprovecha su influencia y recursos para dar protección, servicios o favores a otros individuos que los reciben intercambiando asistencia, servicios personales, prestigio social o apoyo político electoral.”<sup>23</sup> La corrupción es por tanto un concepto general, mientras que el clientelismo político tiene un carácter exclusivamente político.

Norberto Bobbio, señala que en un sistema autocrático prevalece el secreto, ya que el mismo es un medio indispensable para asegurar una libertad de acción arbitraria y abusiva de parte del Estado sobre la población y los bienes del Estado. Si en el gobierno la regla es el secreto y no la excepción como es el caso de la democracia, surge un ambiente propicio para la corrupción y el clientelismo político. Tanto las personas como las instituciones se pueden corromper por la falta de un escrutinio público de su labor, así como de la posibilidad de discrecionalidad absoluta y sin control de funciones, por esto la importancia de la transparencia y la publicidad de los actos de la administración pública.

La diferencia entre los principios de transparencia y publicidad es que el primero se un termino amplio, que abarca o engloba la existencia de normas jurídicas que garanticen la participación en los procedimientos y funciones administrativas,

---

<sup>22</sup> Acción Ciudadana. **Manual ciudadano para el acceso a la información pública**, Pág 14.

<sup>23</sup> **Ibid.**

además desde un punto de vista político abarca que las motivaciones de los actos de la administración sean claras. Una expresión genérica de transparencia consiste en “Un ambiente de confianza y garantías de franqueza entre los diferentes agentes o entidades que administran la esfera de lo público, donde las responsabilidades, procedimientos y reglas con las cuales cada uno se desempeña, se establecen, realizan e informan de manera clara y abierta a la participación y escrutinio ciudadano.”<sup>24</sup> En pocas palabras que sea efectivo el Estado de derecho.

La responsabilidad de la transparencia en el gobierno no es exclusivamente del Estado, sino que participan en conjunto de ella el gobierno que es de donde emanan las políticas públicas y la sociedad civil, jugando un papel muy importante al respecto los medios de comunicación. “Hay por lo menos cuatro componentes operativos de la transparencia:

1. La clara precisión de responsabilidades;
2. El acceso de información de carácter público.
3. El sistema de rendición de cuentas y
4. Participación y escrutinio ciudadano como garantía de integridad.”<sup>25</sup>

Estos cuatro componentes están íntimamente relacionados entre sí, ya que no puede hablarse de transparencia en la **administración pública**, participación ciudadana y de una rendición de cuentas, si institucionalmente es imposible informarse e informar sobre las actuaciones de la **administración pública**. Resulta esta la razón por lo que es importante la publicidad para el derecho de libre acceso a la información.

---

<sup>24</sup> Torres, Raúl. **Corrupción y transparencia**, conceptos y enfoques. Integridad y transparencia. pág 24.

El principio de publicidad de la actuación administrativa presenta un significado más restringido que el de transparencia, y se refiere a un sentido de visibilidad de los actos de la **administración pública**, es decir que se refiere a la posibilidad de acceder a las fuentes de información que genera el estado, documentos contables, informes, contrataciones etc. La publicidad de la actuación administrativa se refiere a la visibilidad o accesibilidad de la actuación administrativa, la visibilidad permite la intervención del pueblo y por lo tanto se convierte en una forma de democratizar el control de la **administración pública**. De hecho en el derecho procesal administrativo la publicidad es un principio fundamental sin el cual no podrían concretarse otros como el de trato justo en el cual: “Los administrados deben siempre saber a donde va la administración y la administración no debe guardar ningún secreto para los particulares, pues de las acciones de gobierno depende que su población mejore su calidad de vida.”<sup>26</sup>

En la democracia representativa, el pueblo participa en el gobierno delegando en los funcionarios públicos su soberanía, y estos ejercen el poder como depositarios de la soberanía, por lo tanto deben existir límites al gobierno para asegurar que la soberanía no la pierda el pueblo. Esto requiere necesariamente que no exista una separación entre representantes y representados, y la publicidad se convierte en el medio idóneo de comunicación y control que los representados tienen sobre sus representantes. Esto es particularmente cierto en el caso de los parlamentos o congresos, donde por principio la democracia se materializa como la lucha de diferentes grupos que buscan obtener del Estado mayores ventajas para su beneficio.

---

<sup>25</sup> **Ibid.**

### 1.5.2 Medios de control sobre los funcionarios.

Cuando se habla de la responsabilidad de los funcionarios públicos, nos referimos a los controles que existen para obligar a los funcionarios públicos a justificar las decisiones y sus actos en ocasión de los cargos que ocupan o ocuparon, de esta manera se busca obligarlos a llevar de forma correcta su función y en caso de no hacerlo poder ser castigados eventualmente. Estos controles pueden ser intraestatales o extraestatales, los primeros se refieren a los controles internos dentro de la estructura del Estado y los últimos se refieren a aquellos medios que no forman parte de la estructura legal del Estado, Guillermo O'donnell citado por fuenmmayor Espina se refiere a estos controles como mecanismos de *Accountability*, palabra inglesa que se traduce como responsabilidad y clasifica estos mecanismos como horizontales y verticales. Los primeros se refieren a los controles intraestatales, pero dirigidos únicamente a la imposición de las responsabilidades legales que en su caso fueran necesarias. En los controles verticales se refiere a los elementos externos a la estructura legal del Estado, principalmente se refiere a las consecuencias políticas de la conducta de los funcionarios públicos, “La accountability vertical, en cambio implica la existencia de un agente de control social estremo: Principalmente el electorado.”<sup>27</sup>

Las elecciones no son la única forma en que la sociedad puede controlar los actos de los funcionarios públicos, como se menciona arriba lo que se busca es obligar a los funcionarios públicos a justificarse ante la población y en caso contrario recibir las sanciones legales que correspondan, por lo que el castigo electoral es una consecuencia política de la falta de transparencia de

---

<sup>26</sup> Calderón M, Hugo Haroldo. **Derecho procesal administrativo**, Pág 7

un gobierno, pero además vía la presión de poder ser fiscalizados fuera de las estructuras del Estado, obliga a buscar cumplir con sus responsabilidades correctamente y permite denunciar anomalías en el manejo de la cosa pública e iniciar acciones legales. La apertura a la información pública permite abrir un debate público y un control de la sociedad sobre el Estado. Este control abarca todos los poderes del Estado, **el Ejecutivo, el Judicial y por supuesto el Legislativo.** “El buen gobierno comprende las tradiciones, instituciones y procesos que determinan cómo el poder es ejercido. Como lo ciudadanos utilizan su voz y como las decisiones se toman de acuerdo con el interés general. Para ello es necesario que hay instituciones democráticas de calidad y el buen gobierno de las mismas a través de los principios de transparencia, participación y rendición de cuentas.”<sup>28</sup>

La rendición de cuentas es un medio por el cual se forja un sistema democrático y se logra un buen gobierno, ya que un buen gobierno es aquel gana credibilidad día a día mediante su eficacia e eficiencia. La *accountability* se constituye en un pilar fundamental de la democracia, expresándose en una relación entre gobernados y gobernantes que la más de las veces tiende a ser una lucha entre la capacidad del Estado y las necesidades de la sociedad. En todo caso tanto se requiere de la sociedad una cultura política, y la falta de la misma junto a la pervivencia de una cultura autoritaria en las sociedades emergentes o del tercer mundo se constituye en valladares para la democracia.

---

<sup>27</sup> Fuenmayor, **Ob. Cit;** Pág 48.

<sup>28</sup> Sagone Aycinena, Miguel Ángel, Pedro Trujillo Álvarez. **Fortalecimiento de la participación ciudadana y control civil de la asignación y supervisión presupuestaria del sector defensa.** Pág 15.

## 1.6 Límites al derecho de libre acceso a la información.

Como ya hemos mencionado en una autocracia el secreto es la regla, mientras que en la democracia la publicidad es la regla y el secreto la excepción. Sin embargo es absolutamente cierto que aun en un Estado democrático existe cierta información que es necesario mantener en reserva o en secreto, para garantizar los derechos fundamentales de la población y la seguridad misma del Estado. Estas reservas conocidas también como secretos de Estado, deben ser mínimos y perfectamente determinados, pues el abuso de la posibilidad de etiquetar ciertos datos como secretos, abriendo la puerta a abusos por parte del Estado.

Resulta evidente que los llamados secretos de Estado siempre han existido y seguirán existiendo. El término secretos de Estado en si mismo quiere decir mantener algo oculto al conocimiento de la mayoría de la población, y no necesariamente esto es algo negativo. Es perfectamente comprensible que existan temas referidos a la seguridad nacional tales como por ejemplo: El emplazamiento y desarrollo de sistemas de armas, planes de policía, detalles técnicos de sistemas de vigilancia o sobre las debilidades de equipos importantes para la seguridad del Estado etc. El error o el abuso esta en darle el carácter de secretos de Estados asuntos que no los son, como por ejemplo porque una entidad del Estado decidió contratar a X empresa para proporcionarle ciertos productos en lugar de la empresa Y, o cuanto ganan y que calidades tienen los asesores contratados por los funcionarios de Estado. “Es por ello que ha de existir una limitación muy estricta del concepto de secreto de Estado que vaya encaminada a circunscribirlo a materias que realmente impliquen aspectos muy relevantes para la denominada seguridad nacional.”<sup>29</sup> El problema en realidad se refiere al hecho que es necesario delimitar el ámbito de legitimidad del poder público para que pueda clasificar una cierta información como secreto de Estado.

---

<sup>29</sup> Delgado Duarte, Antonio. **Aproximación al secreto de estado**, Pág 32.

El termino seguridad nacional, es muy difícil de definir, porque varia de un Estado a otro según las realidades que enfrenten en su desarrollo político militar y social, sin embargo una definición que nos parece muy aceptable seria que la seguridad nacional “es la capacidad de preservar la integridad de la nación y su territorio; de mantener sus relaciones económicas con el resto del mundo en términos convenientes, de proteger su naturaleza, sus instituciones y su gobierno de los ataques provenientes del exterior, y de controlar sus fronteras.”<sup>30</sup> Esto significa que estamos ante un legítimo secreto de Estado, solo cuando el secreto se fundamenta en la protección del interés público y que en el caso de ser revelado podría un peligro real e inminente la seguridad nacional o al orden público. Caso contrario, una restricción no puede ser considerada secreto de Estado, al menos en un sentido democrático si su finalidad es proteger intereses del gobierno en turno, personas o grupos específicos. No puede tampoco considerarse secreto de Estado cualquier información que al darse a conocer fortalezca la protección del interés público y el Estado de derecho, como es el caso por ejemplo de denunciar casos de corrupción en los medios de comunicación masivos como el Internet o la televisión.

---

<sup>30</sup> **Ibid**, pág 36.



## CAPÍTULO II

### 2. El derecho al libre acceso a la información en la Constitución Política de la República de Guatemala y los Acuerdos de Paz.

#### 2.1 Fundamentos del derecho de libre acceso a la información en la Constitución Política de la Republica de Guatemala.

La actual Constitución Política de la República de Guatemala fue aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente el 31 de mayo de 1985 y entro en vigencia el 14 de enero de 1986. En la misma el derecho al libre acceso a la información no se encuentra regulado específicamente en ningún Artículo, sin embargo en su parte dogmática en el titulo II, capitulo I se consagra el principio de publicidad en de los actos de la administración pública, el derecho de petición, el libre acceso a los tribunales, la libre emisión del pensamiento, el libre acceso a las fuentes de información.

Los mismos constituyen elementos indispensables para la existencia del libre acceso a la información pública. Además de lo establecido en el Artículo 46 de la Constitución se establece la preeminencia de los convenios y tratados aceptados y ratificados por el Estado de Guatemala en materia de derechos humanos, muchos de los cuales directa o indirectamente se refieren al libre acceso a la información del Estado, lo que esta en concordancia con el sistema republicano y democrático de gobierno basado en un Estado de derecho y la defensa de los **derechos humanos**, lo que se desprenden desde el preámbulo mismo de la constitución en el cual se lee:

*“...afirmando la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social... y, al Estado, como responsable de la promoción del bien común, de la consolidación del régimen de la legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz... decididos a impulsar la plena vigencia de los Derechos Humanos dentro de*

*un orden institucional estable, permanente y popular, donde gobernados y gobernantes procedan con absoluto apego al Derecho”.*

En el Artículo 30 de la Constitución Política de la Republica de Guatemala reza:

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

Este Artículo citado apunta prioritariamente a declarar la publicidad de los actos de la **administración pública**, estableciendo la facultad de los ciudadanos de controlar a aquellos que ocupan cargos públicos, el cual es un principio en la organización republicana del Estado guatemalteco. La constitución establece la publicidad de los actos de la **administración pública** como un derecho individual y un **Derecho Humano** dentro de su Título II. Además la norma constitucional establece que puede ser ejercido por cualquier interesado en cualquier tiempo con el fin de solicitar la información referente a los actos de la administración incluyendo la posibilidad de acceder a los expedientes originales. “Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que desee consultar...”.

No se establecen requisitos o calidades especiales que deba reunir un ciudadano para poder ejercer este derecho, además no se especifica que quienes invoquen este derecho deben ser ciudadanos guatemaltecos, ya que la constitución habla únicamente de *interesados*, por lo que es posible interpretar que una persona

extranjera individual o jurídica, pueda hacer uso de este derecho, de cualquier forma sería necesario en todo caso una ley que se encargue de regular este extremo. Como únicos límites a este derecho el Artículo 30 de la constitución establece tres supuestos:

- Que la solicitud de información se refiera a asuntos militares que al ser revelados puedan comprometer la seguridad nacional;
- Que la solicitud de información se refiera a asuntos diplomáticos que al ser revelados puedan comprometer la seguridad nacional; y
- Que la solicitud de información se refiera a datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencialidad (Secretos médicos, tributarios, estadísticos etc.).

La Constitución no regula específicamente que es el secreto de Estado, es decir que dentro del texto de la Constitución no aparece ninguna referencia o una definición de lo que es secreto de Estado, ni seguridad nacional o algún criterio para calificar cierta información como tal. Ambos conceptos son muy ambiguos y difíciles de definir y se han prestado a interpretaciones extensivas dirigidas a ocultar malos manejos de parte de funcionarios de gobierno, o para ocultar información sobre el conflicto armado interno que enfrenta el país por ejemplo.

El termino mismo secreto de Estado no aparece en el texto de la Constitución, y fuera de los tres presupuestos establecidos en artículo 30, de hecho solo se hace mención del termino *secreto* en el Artículo 24 de la Constitución en el cual se establece que:

***Artículo 24. Inviolabilidad de correspondencia, documentos y libros. La correspondencia de toda persona, sus documentos y libros son inviolables. Sólo podrán revisarse o incautarse, en virtud de resolución firme dictada por juez competente y con las formalidades legales.***

*Se garantiza el secreto de la correspondencia y de las comunicaciones telefónicas, radiofónicas, cablegráficas y otros productos de la tecnología moderna.*

*Los libros, documentos y archivos que se relacionan con el pago de impuestos, tasas, arbitrios y contribuciones, podrán ser revisados por la autoridad competente de conformidad con la ley. Es punible revelar el monto de los impuestos pagados, utilidades, pérdidas, costos y cualquier otro dato referente a las contabilidades revisadas a personas individuales o jurídicas, con excepción de los balances generales, cuya publicación ordene la ley.*

*Los documentos o informaciones obtenidas con violación de este artículo no producen fe ni hacen prueba en juicio.*

Este Artículo de la Constitución garantiza el secreto de las comunicaciones ya sea escrita o por cualquier medio tecnológico al precisar que “Se garantiza el secreto de la correspondencia y de las comunicaciones telefónicas, radiofónicas, cablegráficas y otros productos de la tecnología moderna”. Y Además establece no solo el secreto en cuanto a la información contable de las personas individuales o morales, sino que es punible revelar dicha información, siendo imposible emplear la información así obtenida como medio de prueba en juicio.

Como puede verse del análisis del Artículo 24, se desprende que el mismo no se refiere en si mismo al secreto de Estado, porque no trata sobre de información generada por los actos del gobierno, sino información de carácter privado de los ciudadanos como lo es la correspondencia realizada por cualquier medios, así como lo referente a los impuestos, ganancias y costos que tengan las personas individuales o colectivas.

Junto con el principio de publicidad de los actos administrativos la Constitución también establece el derecho de petición, el libre acceso a los tribunales de justicia y la libertad de emisión del pensamiento los cuales se encuentra regulados en los Artículos 28, 29 y 35 respectivamente, los cuales establecen.

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

**Artículo 29 Libre acceso a tribunales y dependencias del Estado.** *Toda persona tiene libre acceso a los tribunales, dependencias y oficinas del Estado, para ejercer sus acciones y hacer valer sus derechos de conformidad con la ley. Los extranjeros únicamente podrán acudir a la vía diplomática en caso de delegación de justicia. No se califica como tal, el solo hecho de que el fallo sea contrario a sus intereses y en todo caso, deben haberse agotado los recursos legales que establecen las leyes guatemaltecas.*

**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 este **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.*

En su conjunto estos tres Artículos se relacionan con el derecho de libre acceso a la información, en vista que:

- Se establece que cualquier persona puede acercarse a las oficinas de las instituciones del Estado (Art. 29 CPR) y poder solicitar a las mismas en forma individual o colectiva (Art. 28 CPR) que se proporcione la información que desee sobre referentes a los actos de la administración pública (Art. 30 CPR). Siendo todos ellos elementos complementarios y pasos lógicos para el derecho de libre acceso a la información contenido en el Artículo 30 de la Constitución Política de la República de Guatemala.
- En materia administrativa el Artículo 28 de la Constitución establece claramente que el término para que la autoridad administrativa resuelva sobre la misma es de 30 días, y una solicitud para poder tener acceso a la información de los actos públicos es eminentemente de carácter administrativo, sin embargo actualmente no existe una Ley de Libre Acceso a la Información, que se encargue de regular los procedimientos administrativos necesarios para hacer cumplir lo establecido en la Constitución.
- La libertad de emisión del pensamiento tal y como esta regulada en el Artículo 35 de la Constitución garantiza a cualquier ciudadano el utilizar cualquier medio para difundir sus ideas sin censuras y sin necesidad de permisos especiales “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”. Por lo que es posible investigar el actuar de los funcionarios gubernamentales así como criticar su desempeño en los puestos que ocupan dentro de la estructura del Estado guatemalteco “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”. Lo anterior refuerza la libertad de acceso a la información no tiene más limitantes que las establecidas en el Artículo 30 de la constitución “Es libre el acceso a las fuentes de información y ninguna autoridad podrá limitar ese derecho”.

## **2.2 Fundamentos del derecho de libre acceso a la información en la legislación internacional aplicable en Guatemala.**

### **2.2.1 Los tratados internacionales sobre Derechos Humanos en la Constitución Política de la República de Guatemala.**

La Constitución Política de la República de Guatemala establece la protección de los **derechos humanos**, reconociendo no solo los derechos que encuentran expresamente establecidos en el texto de la Constitución sino todos aquellos otros derechos que sean inherentes a la persona humana, y que no se encuentren dentro del texto de la Constitución. Esto se encuentra regulado en el Artículo 44 en el cual se lee:

*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.*

Resulta bastante clara la amplitud del reconocimiento y protección que la constitución otorga en materia de **derechos humanos**, ya que abarca no solo un listado de derechos establecido previamente en su texto, sino que incluye todos aquellos que puedan en el futuro surgir como producto de la evolución y el desarrollo de las ideas y estudios en **derechos humanos**.

Esto implica que aunque no se encuentre regulado el derecho de libre acceso a la información en la Constitución, el Artículo 44 de la misma permite incorporar este derecho que surge de la existencia previa de otros derechos tales como la libre emisión del pensamiento, la libertad de prensa, etc. Además en el Artículo 46 de la Constitución Política de la República de Guatemala se lee:

*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.*

Lo que significa que los instrumentos sobre **derechos humanos**, una vez firmados y ratificados en el Congreso de la República, adquieren automáticamente el rango de derechos constitucionalmente protegidos y superiores a las leyes ordinarias del Estado. Es importante aclarar que esto de ninguna forma significa que dichos tratados o convenios sean superiores a la Constitución, sino que la misma constitución automáticamente incorpora estos derechos al decálogo establecido en su texto. Recuérdese que la Constitución Políticas, es eso una norma fundamental que organiza o constituye los principios políticos sobre los cuales se regirán todas las demás normas jurídicas que serán aplicables en el Estado Guatemalteco.

### **2.2.2 El derechos de libre acceso a la información en la legislación internacional sobre Derechos Humanos aplicable en Guatemala.**

Concretamente el Estado de Guatemala no es signataria de ningún tratado o convenio que trate específicamente sobre el derecho de libre acceso a la información pública, pero por otro lado si es signatario de varios instrumentos internacionales sobre **derechos Humanos** que contienen

referencias o principios sobre libre acceso a la información, entre los cuales se encuentran:

**1. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU 1966). Ratificada por el Estado de Guatemala mediante el Decreto 9-92 del Congreso de la República de Guatemala.**

*Artículo 19: Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derechos 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 procedimiento de su elección.*

**2. La Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José 1969). Ratificada por el Estado de Guatemala mediante el Decreto 6-78 del Congreso de la República de Guatemala.**

***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.*

**3. La Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA 1996). Ratificada por el Estado de Guatemala mediante el Decreto 15-2001 del Congreso de la República de Guatemala.**

***Artículo XI Desarrollo progresivo.***

*1. A los fines de impulsar el desarrollo y la armonización de las legislaciones nacionales y la consecución de los objetivos de esta Convención, los Estados Partes estiman conveniente y se obligan a considerar la tipificación en sus legislaciones de las siguientes conductas:*

*a. El aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas, de cualquier tipo de información reservada o privilegiada de la cual ha tenido conocimiento en razón o con ocasión de la función desempeñada.*

**4. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU). Ratificada por el Estado de Guatemala mediante el Decreto 91-2005 del Congreso de la República de Guatemala.**

***Artículo 5. Políticas y prácticas de prevención de la corrupción***

*1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.*

*2. Cada Estado Parte procurará establecer y fomentar prácticas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción.*

*3. Cada Estado Parte procurará evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes a fin de determinar si son adecuados para combatir la corrupción.*

*4. Los Estados Parte, según proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, colaborarán entre sí y con las organizaciones internacionales y regionales pertinentes en la promoción y formulación de las medidas mencionadas en el presente artículo. Esa colaboración podrá comprender la participación en programas y proyectos internacionales destinados a prevenir la corrupción.*

***Artículo 6. Órgano u órganos de prevención de la corrupción.***

*1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, garantizará la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción con medidas tales como:*

*a) La aplicación de las políticas a que se hace alusión en el artículo 5 de la presente Convención y, cuando proceda, la supervisión y coordinación de la puesta en práctica de esas políticas;*

*b) El aumento y la difusión de los conocimientos en materia de prevención de la corrupción.*

*2. Cada Estado Parte otorgará al órgano o a los órganos mencionados en el párrafo 1 del presente artículo la independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida. Deben proporcionárseles los recursos materiales y el personal especializado que sean necesarios, así como la capacitación que dicho personal pueda requerir para el desempeño de sus funciones.*

*3. Cada Estado Parte comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas el nombre y la dirección de la autoridad o las autoridades que puedan ayudar a otros Estados Parte a formular y aplicar medidas concretas de prevención de la corrupción.*

***Artículo 9. Contratación pública y gestión de la hacienda pública***

*1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción. Esos sistemas, en cuya aplicación se podrán tener en cuenta valores mínimos apropiados, deberán abordar, entre otras cosas:*

*a) La difusión pública de información relativa a procedimientos de contratación pública y contratos, incluida información sobre licitaciones e información pertinente u oportuna sobre la adjudicación de contratos, a fin de que los licitadores potenciales dispongan de tiempo suficiente para preparar y presentar sus ofertas;*

*b) La formulación previa de las condiciones de participación, incluidos criterios de selección y adjudicación y reglas de licitación, así como su publicación;*

*c) La aplicación de criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones sobre contratación pública a fin de facilitar la ulterior verificación de la aplicación correcta de las reglas o procedimientos;*

*d) Un mecanismo eficaz de examen interno, incluido un sistema eficaz de apelación, para garantizar recursos y soluciones legales en el caso de que no se respeten las reglas o los procedimientos establecidos conforme al presente párrafo;*

*e) Cuando proceda, la adopción de medidas para reglamentar las cuestiones relativas al personal encargado de la contratación pública, en particular declaraciones de interés respecto de determinadas contrataciones públicas, procedimientos de preselección y requisitos de capacitación.*

*2. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará medidas apropiadas para promover la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública. Esas medidas abarcarán, entre otras cosas:*

*a) Procedimientos para la aprobación del presupuesto nacional;*

*b) La presentación oportuna de información sobre gastos e ingresos;*

*c) Un sistema de normas de contabilidad y auditoría, así como la supervisión correspondiente;*

*d) Sistemas eficaces y eficientes de gestión de riesgos y control interno; y*

*e) Cuando proceda, la adopción de medidas correctivas en caso de incumplimiento de los requisitos establecidos en el presente párrafo.*

*3. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias en los ámbitos civil y administrativo para preservar la integridad de los libros y registros contables, estados financieros u otros documentos relacionados con los gastos e ingresos públicos y para prevenir la falsificación de esos documentos.*

***Artículo 10. Información pública***

*Habida cuenta de la necesidad de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda. Esas medidas podrán incluir, entre otras cosas:*

- a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público;*
- b) La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y*
- c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.*

Además de estos instrumentos internacionales tienen una gran relevancia para la aplicación del derecho de libre acceso a la información pública en Guatemala:

**1. Declaración Universal sobre Derechos Humanos (ONU 1948).**

*Artículo 19: Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y 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.*

**2. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, (Bogotá, Colombia, 1948)**

*Artículo IV: Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio.*

**3. Carta Democrática Interamericana (OEA 2001).**

*Artículo 4: Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.*

*La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.*

*Artículo 6: La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia.*

*Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.*

Como hemos mencionado en este trabajo el Derecho de Libre Acceso a la Información Pública es “el derecho ciudadano de investigar, recibir y transmitir la información generada por el estado en el manejo de la cosa pública, en base al principio democrático del reclamo de publicidad, sin más límites que los establecidos por la ley”. Y que este derecho solo es concebible en un sistema democrático, en el cual se protegen constitucionalmente las garantías ciudadanas tales como la libertad de expresión, la libertad de prensa, las cuales en el caso de Guatemala se encuentran en los Artículos 29 y 35 de la Constitución Política de la República.

Estos derechos constitucionales son reafirmados por lo establecido en los Artículos 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU y 13 del Pacto de San José se establece como derechos de los ciudadanos la libertad de pensamiento y expresión, agregando que estos derechos comprenden la libertad de buscar, recibir y difundir sus ideas por cualquier medio. Siendo estos elementos doctrinariamente indispensables para el derecho de libre acceso a la información pública, la cual requiere de la existencia de estos derechos, caso contrario sería imposible su aplicación.

Además de estos tratados internacionales la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su Artículo 19 indica que: “Todo individuo tiene derechos a la libertad de opinión y expresión, este derecho incluye... investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas...” y el Artículo 4 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes de los Hombres “Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de

opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio”. La Carta Democrática Interamericana de la OEA, establece estos derechos en su Artículo 5 y agrega su Artículo 6 que para el ejercicio de la democracia también es indispensable el fomentar y promover toda forma de participación ciudadana “...Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”. Lo cual encaja a la perfección con la idea que el libre acceso a la información es en si mismo un medio para fomentar la participación de los ciudadanos a través de la sociedad civil, como una forma de control extra estatal de control y participación en el gobierno.

El Pacto de San José en su Artículo 13 numeral 2) sub inciso b) establece la necesidad de límites necesarios para la protección de la seguridad nacional, pero que estos límites deben estar previamente establecidos por ley: “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:.. b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”. El citado Artículo concuerda con la doctrina del libre acceso a la información, la cual cubre el hecho y la necesidad de que este derecho tenga ciertos límites razonables en materia de seguridad nacional, pero que es necesario que estas excepciones al libre acceso de la información pública se encuentren fundamentadas en una ley específica para asegurar que la seguridad nacional no sea utilizado como una excusa legal para cometer abusos por parte de los funcionarios del gobierno. Hay que recordar que históricamente los gobiernos en Guatemala se han valido del secreto de Estado para cometer toda clase de abusos, tales como actos de corrupción, detenciones ilegales y ejecuciones extrajudiciales.

La protección de la información sensible para la seguridad nacional tiene una protección en doble vía, es decir que no se refiere únicamente a las personas particulares. Se incluye que los funcionarios públicos quienes también estas obligados a no hacer abuso de la información considerada sensible y que se guarda bajo reserva según los establecido en la Convención Interamericana contra la corrupción de la OEA, la cual fue ratificado por el Congreso de la República de Guatemala por el Decreto Número 15-2001, la cual específicamente en su Artículo 11 indica: "...los Estados parte estiman conveniente Y se obligan a considerar la tipificación en sus legislaciones de las siguientes conductas:... a) El aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas, de cualquier tipo de información reservada o privilegiada de la cual ha tenido conocimiento en razón o con ocasión de la función que desempeña".

El termino "información reservada" al que hace referencia el citado articulo de la convención, resulta bastante ambiguo en el sentido que no se hace ninguna referencia a que tipo de información se refiere, es decir no especifica si se trata de información considerada como vital para la seguridad del Estado, u otro tipo de información que por su naturaleza no es un secreto de Estado, pero que el hacer uso de ella antes que sea publicada en su debido momento le pueda traer a una persona o grupo de personas una ventaja especial.

Resulta de cualquier forma, que la información clasificada como secreto de Estado por motivos de seguridad nacional, queda contemplada en esta convención, estableciendo la obligación del Estado de Guatemala de mantener en su legislación interna el delito de aprovechamiento indebido de la información clasificada como secreta por parte de los funcionarios públicos.

Finalmente la Convención de la Naciones Unidas Contra la Corrupción establece en su Artículo 5 que los Estados signatarios (Guatemala entre ellos) deben implementar medidas encaminadas a promover la participación de la población, el respeto al Estado de Derecho, una buena gestión de los recursos del Estado, la transparencia y la obligación de la rendición de cuentas de los funcionarios públicos. Para lo cual los Estados signatarios debe crear un órganos o órgano que se encarguen de promover las políticas anticorrupción establecidas en el Artículo 5 del la Convención, dotándolos de la independencia que sea necesaria, así como de recursos y personal calificado para desempeñas estas funciones.

Los Artículos 9 y 10 de la **Convención** establecen la necesidad de que los Estados promuevan medidas que permitan transparentar la gestión financiera de sus recursos, mediante la difusión pública de los procesos de compras y contrataciones, la creación y mantenimiento de sistemas de contabilidad y auditoria bajo las medidas de supervisión correspondiente. Estas medias incluyen procedimientos que permitan el resguardo y conservación de la información de los documentos físicos que contengan los libros y registros contables, estados financieros u otros documentos relacionados con los gastos e ingresos públicos y para prevenir la falsificación de esos documentos.

### **2.3 El derecho de libre acceso a la información pública y los Acuerdos de Paz.**

Los Acuerdos de Paz, pusieron fin en 1996 a un conflicto armado interno que había durado ya 36 años, iniciando un nuevo capitulo en la historia política del Estado de Guatemala. Los Acuerdos de Paz, supusieron el inicio de un periodo de paz entendida como ausencia de guerra, y el inicio de una batalla legal y ciudadana por lograr su implementación y buscar el desarrollo del país. Le

corresponde entonces al Congreso de la República el papel de legislar en favor del cumplimiento de los Acuerdos de Paz, respetando el espíritu de los mismos.

De los Acuerdos de Paz, tienen relación con el derecho de libre acceso a la información: A) El Acuerdo Global Sobre Derechos Humanos, firmado en la Ciudad de México DF, el 29 de marzo de 1994; y B) El Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, firmado en la Ciudad de México DF, el 19 de septiembre de 1996.

Alrededor de los Acuerdos de Paz existió siempre la controversia sobre si eran legales o no, es decir si estos tenían fuerza de ley y por lo tanto de cumplimiento forzoso para el Estado de Guatemala. Y en lo referente al Libre Acceso a la Información Pública se discutió sobre si los Acuerdos de Paz lo abarcaban o no, ya que en su contenido no había mención específica sobre el respeto y promoción de este derecho.

En cuanto al primer problema, el Congreso de la República promulgo el Decreto Número 52-2005 que contiene la Ley Marco de los Acuerdo de Paz, en la cual les da la categoría de compromisos de Estado en su Artículo tres, así como también en su tercer considerando el cual reza:

*“Que el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, suscrito por el Gobierno de la República y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, el 29 de diciembre de 1996, crea las condiciones para desarrollar **un conjunto de compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz**, cuyo cumplimiento debe satisfacer las legítimas aspiraciones de los guatemaltecos y, a la vez, unir los esfuerzos de todos y todas en aras de esos ideales comunes.”*

**Artículo 3. Naturaleza Jurídica.** *Se reconoce a los Acuerdos de Paz el carácter de compromisos de Estado, cuyo cumplimiento requiere de acciones a desarrollar*

*por las instituciones públicas y por las personas individuales y jurídicas de la sociedad, en el marco de la Constitución política de la República y de la ley.*

Ahora sobre la cuestión de si los Acuerdos de Paz hablan del libre acceso a la información, y si en ellos existe el compromiso de que el congreso apruebe una ley de acceso a la información, cabe mencionar que el problema surge de la interpretación del Artículo 52 del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una Sociedad Democrática. Como un ejemplo concreto donde apareció esta diferencia de interpretación fue durante el gobierno del Frente Republicano Guatemalteco FRG. En el año 2001 la Organización de Estados Americanos OEA presento su quinto informe sobre la situación de Derechos Humanos en Guatemala. En este informe aparecía que en Guatemala no existían procedimientos concretos que permitieran el acceso libre a la información, además de que se carecía de una instancia independiente a la cual acudir en caso de que se negara injustificadamente el acceso a la información. Anteriormente al informe del año 2001, la OEA realizo un estudio sobre el ordenamiento jurídico interno de Guatemala y como readecuarlo a las disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción. En este informe aparecía que las regulaciones actuales no tomaban en cuenta los avances tecnológicos de obtención de información. Además en el caso que pudiera obtenerse información por medios tecnológicos avanzados, estos no eran específicamente considerados como medios de prueba en un proceso administrativo. En el informe se hacía Hincapié que “deberían de definirse con claridad los límites del tipo de información considerada como de seguridad nacional. Por ellos se hace necesario que se establezcan mecanismos legales para desclasificar información.”<sup>31</sup>

Con el informe y el estudio realizado por la OEA, más que el deseo sincero de cumplir con los Acuerdos de Paz y además gracias a las constantes denuncias presentadas ante este organismo por distintos sectores, sobre lo difícil de lograr tener acceso a la información pública en el país, debido a que los

---

<sup>31</sup> Gramajo **Ob. Cit;** Pág 96.

funcionarios argumentaban la prohibición constitucional de reserva sobre la misma (aunque lo solicitado no estuviera dentro de las prohibiciones establecidas en la Constitución), que el entonces presidente Alfonso Portillo se comprometió a presentar un proyecto de Ley de Libre Acceso a la Información y Habeas Data, y la Secretaria de Análisis Estratégico SAE, a cargo de Edgar Gutiérrez realizó una convocatoria en las organizaciones de la Sociedad Civil para trabajar en el proyecto de ley. Durante las reuniones de trabajo que se realizaron se presentó la discusión sobre si los Acuerdos de Paz contemplaban o no una ley de Libre Acceso a la Información.

Para las Organizaciones civiles el Artículo 52 del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una Sociedad Democrática, claramente incluye el Derecho de libre acceso a la información y una ley que lo regule, mientras que el Gobierno era de la opinión que el mencionado acuerdo hace referencia únicamente de una ley de clasificación y desclasificación de información y no de una sobre libre acceso a la información pública.

El citado Artículo 52 del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una Sociedad Democrática establece:

***Organismos de inteligencia del Estado.***

***Artículo 52.*** *Con miras a evitar cualquier abuso de poder y garantizar el respeto de las libertades y los derechos ciudadanos, el Gobierno se compromete a promover ante el Congreso de la República:*

- a) *Una ley que establezca las modalidades de supervisión de los organismos de inteligencia del Estado por una Comisión específica del Organismo Legislativo.*

- b) *Una ley que regule el acceso a información sobre asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, establecidos en el artículo 30 de la Constitución, y que disponga procedimientos y niveles de clasificación y desclasificación.*

Al analizar este Artículo encontramos que hace referencia que para evitar abusos de poder el gobierno se compromete a promover una ley sobre acceso a la información, pero en su inciso b) se lee claramente: “acceso a información sobre asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, establecidos en el Artículo 30 de la Constitución”. Esto podría interpretarse que se refiere únicamente a acceso a información de asuntos militares y diplomáticos que tengan relación con la seguridad nacional, excluyendo cualquier otro tipo de información.

Sin embargo al hacer referencia al Artículo 30 de la Constitución, hay que recordar este Artículo se refiere a que toda la información generada por la administración del gobierno tiene el carácter de pública y que es un derecho de cualquier ciudadano tener acceso a la misma, excepto la que se refiera a asuntos militares y diplomáticos que puedan comprometer la seguridad nacional. Esto significa que la ley que el gobierno se comprometió a promover abarca los procedimientos para que se cumpla el libre acceso a información pública, estableciendo claramente que asuntos militares y diplomáticos deben ser mantenidos bajo reserva por motivos de seguridad nacional.

Tampoco nos parece correcta la interpretación de que la ley a la que hace referencia los Acuerdos de Paz es una ley de clasificación y desclasificación de documentos, ya que en el Artículo 52 inciso b), del citado acuerdo en su parte final se lee: “...y que disponga procedimientos y niveles de clasificación y desclasificación.” La frase *y que disponga*, implica que la ley además de otros elementos en su contenido debe regular procedimientos de clasificación y desclasificación, no que la ley debe tratar exclusivamente sobre procedimientos de clasificación y desclasificación de documentos.

Por otro lado el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos tiene también importancia para el derecho de libre acceso a la información pública en Guatemala. En el mismo el Gobierno reafirma su voluntad política de hacer respetar los Derechos Humanos y se compromete a continuar impulsando medidas orientadas a perfeccionar los mecanismos de protección de los Derechos Humanos:

**1. *Compromiso general con los derechos humanos.***

*El Gobierno de la República de Guatemala reafirma su adhesión a los principios y normas orientadas a garantizar y proteger la plena observancia de los derechos humanos, así como la voluntad política de hacerlos respetar. El Gobierno de la República de Guatemala continuará impulsando todas aquellas medidas orientadas a promover y perfeccionar las normas y mecanismos de protección de los derechos humanos.*

Este acuerdo no especifica en ningún momento la protección y promoción del Derechos de Libre Acceso a la Información, sin embargo debemos recordar que la Constitución Política de la República de Guatemala, establece la publicidad de los actos de la administración pública como un derecho individual y un Derecho Humano dentro de su Título II. Esto significa entonces que al promover una ley de libre acceso a la información pública el Gobierno daría cumplimiento a lo establecido en el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, ya que sería una medida concreta para promover, garantizar y perfeccionar los mecanismos destinados a proteger los Derechos Humanos en Guatemala.



## CAPÍTULO III

### **3. Medios de fiscalización financiera y control de la administración pública de Guatemala aplicables en el Congreso de la República de Guatemala.**

#### **3.1 La Contraloría General de Cuentas.**

La Contraloría no es realmente un mecanismo de libre acceso a la información del Estado, pero es importante para nuestros fines explicar someramente cual es su función, ya que dentro de la estructura del Estado es el órgano de fiscalización de las finanzas del Estado por excelencia.

La Contraloría General de Cuentas es la institución del Estado de carácter técnico y con independencia absoluta de funciones, encargada de la función constitucional es la de la auditoría gubernamental mediante la fiscalización de la hacienda pública y de la ejecución del Presupuesto General de ingresos y Egresos de la Nación. Por mandato legal la Contraloría de cuentas es un órgano interno de control o intraestatal, que además debe cumplir la función de órgano asesor. Su fundamento legal lo encontramos tanto en la Constitución Política de la República de Guatemala, como en su propia ley Decreto Número 31-2002 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas.

*Constitución Política de la República de Guatemala. Artículo 232. Contraloría General de Cuentas. La Contraloría General de Cuentas es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendarlo de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas.*

*También están sujetos a esta fiscalización los contratistas de obras públicas y cualquier otra persona que, por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos.*

*Su organización, funcionamiento y atribuciones serán determinados por la ley.*

***Decreto Número 31-2002 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas.***

***Artículo 1. Naturaleza jurídica.*** *La Contraloría General de Cuentas es una institución técnica y descentralizada. De conformidad con esta Ley, goza de independencia funcional, técnica y administrativa, y con competencia en todo el territorio nacional, con capacidad para establecer delegaciones en cualquier lugar de la República.*

***Artículo 2. Ámbito de competencia.*** *Corresponde a la Contraloría General de Cuentas la función fiscalizadora en forma externa de los activos y pasivos, derechos, ingresos y egresos y, en general, todo interés hacendario de los Organismos del Estado, entidades autónomas y descentralizadas, las municipalidades y sus empresas, y demás instituciones que conforman el sector público no financiero; de toda persona, entidad o institución que reciba fondos del Estado o haga colectas públicas; de empresas no financieras en cuyo capital participe el Estado, bajo cualquier denominación así como las empresas en que éstas tengan participación. También están sujetos a su fiscalización los contratistas de obras públicas y cualquier persona nacional o extranjera que, por delegación del Estado, reciba, invierta o administre fondos públicos, en lo que se refiere al manejo de estos. Se exceptúan las entidades del sector público sujetas por ley a otras instancias fiscalizadoras. La Contraloría General de Cuentas deberá velar también por la probidad, transparencia y honestidad en la administración pública, así como también por la calidad del gasto público.*

Del Artículo doce de la ley de la Contraloría de Cuentas se desprende el ámbito de competencia de su función fiscalizadora la cual se extiende a todas las personas que tengan a su cargo la custodia y manejo de los públicos u otros bienes del Estado, del Municipio, de la Universidad, de las instituciones estatales autónomas, semiautónomas o descentralizadas así como sobre las demás entidades o personas que reciban fondos del Estado y las que hagan colectas públicas. Quedando igualmente sometidos a la fiscalización de la Contraloría de Cuentas los liquidadores, fiscalizadores e interventores cuando se trate de los bienes y fondos a que se refiere este Artículo de la ley. Las atribuciones de la Contraloría de cuentas se encuentran reguladas en la Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas en su Artículo 4, en las cuales aparecen:

**ARTICULO 4. Atribuciones.** *La Contraloría General de Cuentas tiene las atribuciones siguientes:*

- a) Ser el órgano rector de control gubernamental. Las disposiciones, políticas y procedimientos que dicte en el ámbito de su competencia, son de observancia y cumplimiento obligatorio para los organismos, instituciones, entidades y demás personas a que se refiere la artículo 2 de la presente Ley;*
- b) Efectuar el examen de operaciones y transacciones financieras-administrativas a través de la práctica de auditorías con enfoque integral a los organismos, instituciones, entidades y demás personas a que se refiere el artículo 2 de esta Ley, emitiendo el informe sobre lo examinado de acuerdo con las normas de auditoría generalmente aceptadas y de auditoría gubernamental vigentes;*
- c) Normar el control interno institucional y la gestión de las unidades de auditoría interna, proponiendo las medidas que contribuyan a mejorar la eficiencia y eficacia de las mismas, incluyendo las características que deben reunir los integrantes de dichas unidades;*

- d) Evaluar los resultados de la gestión de los organismos, instituciones, entidades y personas a que se refiere el artículo 2 de la presente Ley, bajo los criterios de probidad, eficacia, eficiencia, transparencia, economía y equidad;*
- e) Auditar, emitir dictamen y rendir informe de los estados financieros, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, y los de las entidades autónomas y descentralizadas, enviando los informes correspondientes al Congreso de la República, dentro del plazo constitucional;*
- f) promover de oficio y ser parte actora de los Juicios de Cuentas en contra de los funcionarios y empleados públicos que no hubieren desvanecido los reparos o cargos formulados por la Contraloría General de Cuentas;*
- g) Requerir a la autoridad nominadora, la suspensión en forma Inmediata del funcionario o empleado público encargado de la custodia, manejo y administración de los valores públicos, cuando se hubieren detectado hechos presuntamente constitutivos de delito, vinculados con sus atribuciones y, además, denunciarlos ante las autoridades competentes;*
- h) Nombrar interventores en los asuntos de su competencia, de carácter temporal, en los organismos, instituciones o entidades sujetas a control, cuando se compruebe que se está comprometiendo su estabilidad económica-financiera;*
- i) Autorizar los formularios, sean estos impresos o en medios informáticos, destinados a la recepción de fondos y egresos de bienes muebles y suministros, a excepción de aquellos referentes a los aspectos administrativos de las entidades a que se refiere el artículo 2 de esta ley, así como controlar y fiscalizar su manejo;*
- j) Examinar la contabilidad de los contratistas de obras públicas y de cualquier persona individual o jurídica que, por delegación del Estado, reciba, invierta o administre fondos públicos, así como en aquellas en que el Estado delegue la administración, ejecución o supervisión de obras o servicios públicos, en lo relacionado con fondos del Estado;*
- k) Autorizar y verificar la correcta utilización de las hojas movibles, libros principales y auxiliares que se operen en forma manual, electrónica o por otros medios legalmente autorizados de las entidades sujetas a fiscalización;*

- l) Cuando las circunstancias lo demanden y, de manera exclusiva, calificar y contratar Contadores Públicos y Auditores Independientes, que sean Colegiados Activos en forma individual o como Firmas de Auditoría, para realizar auditorías en los organismo, entidades y personas a que se refiere el artículo 2 de la presente Ley, quedando sujetas éstas a la supervisión de la Contraloría General de Cuentas;*
- m) Promover la eficiencia profesional de los auditores gubernamentales, a través de un plan de capacitación y actualización continua;*
- n) Promover mecanismos de lucha contra la corrupción;*
- o) Verificar la veracidad de la información contenida en las declaraciones de probidad presentadas por los funcionarios y empleados públicos, de conformidad con la ley de la materia y la presente Ley;*
- p) De acuerdo con las características de las entidades sujetas a examen, la Contraloría General de Cuentas podrá contratar especialistas de otras disciplinas profesionales para que participen en las auditorías, debiendo estos emitir un Dictamen Técnico de acuerdo con su especialidad;*
- q) Ejercer control de las emisiones de las especies postales, fiscales, de bonos, cupones y otros documentos o títulos de la deuda pública emitidos por el Estado o del municipio, billetes de lotería nacional o cualesquiera otros documentos o valores que determine la ley,*
- r) Controlar la incineración o destrucción de cédulas, bonos, cupones y cualesquiera otros documentos o títulos de crédito del Estado o del municipio y demás instituciones sujetas a su fiscalización;*
- s) Emitir opinión o dictámenes sobre asuntos de su competencia que le sean requeridos por los Organismos del Estado o entidades sujetas a fiscalización,*
- t) Coadyuvar con el Ministerio Público en la investigación de los delitos en contra de la hacienda pública;*
- u) Promover un programa de digitalización de documentos y expedientes de las entidades sujetas a fiscalización;*
- v) Informar, publicitar, divulgar y educar sobre el contenido de la presente Ley; y,*
- w) Cualquier otra atribución que se le delegue en ésta y otras leyes.*

Además de las atribuciones establecidas en la ley de la Contraloría, la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos, Decreto 89-2002 del Congreso de la República de Guatemala establece:

- Velar por el cumplimiento de la ley de la Contraloría, la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos.
- Recibir la declaración patrimonial que tienen obligación de presentar a la Contraloría General de Cuentas los funcionarios públicos que determina el Artículo 4 de la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos.
- Entregar el finiquito que se establece en la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas y la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos.

La ley establece en Artículo 12 que el Contralor General de Cuentas es también el Jefe de la Contraloría General de Cuentas y máxima autoridad de la institución, siendo sus atribuciones las establecidas en el Artículo 13 de la Ley:

***ARTICULO 13. Atribuciones.*** *El Contralor General de Cuentas tiene, dentro de las facultades que le asigna la Constitución Política de la República, las siguientes atribuciones:*

- a) Representar y dirigir la institución;*
- b) Ejercer jurisdicción sobre todas la dependencias de la institución;*
- c) Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de las distintas dependencias de la institución conforme a la ley de Servicio Civil, así como realizar las rotaciones de personal que se consideren convenientes;*
- d) Conceder licencias al personal de la institución para ausentarse de sus labores con o sin goce de sueldo;*

- e) *Imponer sanciones administrativas a los funcionarios y empleados de la institución, así como a las autoridades, a los funcionarios y empleados públicos en ejercicio de su función fiscalizadora, en los términos estipulados en el artículo 40 de la presente ley;*
- f) *Aprobar el presupuesto anual de la institución, el cual trasladará al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República para su inclusión en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, dentro de los plazos establecidos;*
- g) *Aprobar políticas, normas y manuales de control gubernamental de observancia obligatoria para los organismos, entidades y personas a que se refiere el Artículo 2 de la presente ley;*
- h) *Dirigir, tramitar, resolver e inspeccionar todos los asuntos relacionados con la institución;*
- i) *Desarrollar y poner en ejecución la estructura orgánica necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la institución;*
- j) *Aprobar los reglamentos administrativos internos de la Institución;*
- k) *Oficializar los informes y dictámenes de auditoría que le presenten los auditores gubernamentales y los auditores independientes o firmas de auditoría privada contratados de acuerdo con la literal l) del Artículo 4 de la presente ley, mediante el aval correspondiente cuando proceda;*
- l) *Emitir los acuerdos internos necesarios;*
- m) *Delegar atribuciones de las que le confiere la ley, cuando fuere necesario o conveniente, para hacer más dinámica y eficiente la función institucional;*
- n) *Otorgar, en un plazo máximo de 120 días, los finiquitos que establezcan otras leyes, de conformidad con el reglamento de la presente ley; y,*
- o) *Imponer las sanciones administrativas o pecuniarias que establecen las leyes dentro del área de su competencia, así como condonar o disminuir los montos que se hubieren impuesto, según la gravedad o no de las faltas en que se incurriere por parte de funcionarios y empleados públicos.*

### **3.1.1 La rendición de cuentas de los funcionarios públicos y la Contraloría General de Cuentas.**

La rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos como hemos dicho, es uno de principio fundamental en un sistema democrático, además de ser también un elemento del derecho de libre Acceso a la información. En el caso de Guatemala este principio se encuentra regulado en primer lugar en la Constitución Política de la República de Guatemala y en la Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas.

La Constitución establece el principio de la rendición de cuentas de los funcionarios en los Artículos 154 y 155 en los cuales se establece que:

***Artículo 154. Función pública; sujeción a la ley.** Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella. Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno. La función pública no es delegable, excepto en los casos señalados por la ley, y no podrá ejercerse sin prestar previamente juramento de fidelidad a la Constitución.*

***Artículo 155. Responsabilidad por infracción a la ley.** Cuando un dignatario, funcionario o trabajador del Estado, en el ejercicio de su cargo, infrinja la ley en perjuicio de particulares, el Estado o la institución estatal a quien sirva, será solidariamente responsable por los daños y perjuicios que se causaren. La responsabilidad civil de los funcionarios y empleados públicos, podrá deducirse mientras no se hubiere consumado la prescripción, cuyo término será de veinte años. La responsabilidad criminal se extingue, en este caso, por el transcurso del doble del tiempo señalado por la ley para la prescripción de la pena. Ni los guatemaltecos*

*ni los extranjeros, podrán reclamar al Estado, indemnización por daños o perjuicios causados por movimientos armados o disturbios civiles.*

Como puede verse el Artículo 154 establece que: “Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella”. Esta norma indica claramente que cualquier funcionario es responsable legalmente por sus actos ante la ley. El Artículo 155 de la Constitución también establece la responsabilidad legal de los funcionarios públicos en caso de que infrinjan la ley en perjuicio del Estado, estableciendo que serán solidariamente responsables por los daños y perjuicios que causen. El Artículo 155 de la Constitución, también establece el término de prescripción de la responsabilidad civil y penal de los funcionarios públicos, siendo de 20 años para el caso civil y en caso de que se haya cometido uno o varios ilícitos penales, el término de prescripción es el del doble del tiempo que la ley señale para la prescripción de la pena.

En concordancia con lo establecido en la Constitución, el Artículo 7 de la Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas, establece que toda persona que tenga a su cargo el manejo de fondos o valores del Estado o de las Instituciones sujetas a fiscalización, está obligada a colaborar con las autoridades de la Contraloría General de Cuentas para el cumplimiento de sus funciones, lo que lógicamente incluye a las autoridades del Congreso de la República.

***Artículo 7. Acceso y disposición de información.*** *Para el fiel cumplimiento de su función, la Contraloría General de Cuentas, a través de sus auditores, tendrá acceso directo a cualquier fuente de información de las entidades, organismos, instituciones, municipalidades y personas sujetas a fiscalización a que se refiere el artículo 2 de la presente Ley. Los Auditores*

*de la Contraloría General de Cuentas, debidamente designados por su autoridad superior, estarán investidos de autoridad. Todos los funcionarios y empleados públicos y toda persona natural o jurídica, y los representantes legales de las empresas o entidades privadas o no gubernamentales a que se refiere el artículo 2 de la presente Ley, quedan sujetas a colaborar con la Contraloría General de Cuentas, y están obligados a proporcionar a requerimiento de ésta, toda clase de datos e informaciones necesarias para la aplicación de esta Ley, de manera inmediata o en el plazo que se les fije. El incumplimiento de tal requisito dará lugar a la aplicación de las sanciones previstas por el artículo 40 de la presente Ley. Los Auditores, en el curso de las inspecciones, podrán examinar, obtener copias o realizar extractos de los libros, documentos, mensajes electrónicos, documentos digitales, incluso de carácter contable y, si procediera, retenerlos por un plazo máximo de veinte (20) días.*

Como se explica, la Contraloría General de Cuentas para desarrollar sus funciones eficientemente, sus auditores tiene libre acceso a cualquier fuente de información de los Organismos del Estado, entidades autónomas y descentralizadas, las municipalidades y sus empresas, y demás instituciones que conforman el sector público no financiero; de toda persona, entidad o institución que reciba fondos del Estado o haga colectas públicas; de empresas no financieras en cuyo capital participe el Estado, bajo cualquier denominación así como las empresas en que éstas tengan participación.

Todas estas instituciones tienen la obligación de facilitar esta información a los **auditores** de la Contraloría quienes incluso pueden retener los documentos contables por un plazo no mayor de 20 días si consideran que esto es necesario. Todo lo anterior se convierte en un mecanismo legal destinado a asegurar la obligación de rendición de cuentas

por parte de los funcionarios públicos, incluyendo a los del Congreso de la República.

La ley también establece que si durante el cumplimiento de sus obligaciones los auditores gubernamentales encontraran indicios que muestren que en cuanto al manejo de los fondos públicos designados al Congreso de la República, se hayan cometido hechos ilícitos, estos deberán obligatoriamente notificar a las autoridades correspondientes. Esto es importante porque implica que en caso de comprobarse que se han cometido algún tipo de delitos, se deducirán responsabilidades de tipo penal, las cuales serán acompañadas de las posibles consecuencias políticas.

Esto es muy importante porque como muchos comprenden, la existencia únicamente de consecuencias políticas no es una garantía de prevención de la corrupción y el clientelismo político, lo cual es especialmente cierto en un país como el nuestro que se caracteriza entre otras cosas por una pobre cultura política. Lo anterior se encuentra en el Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas:

***Artículo 30. Obligación de denunciar.** Los auditores gubernamentales que en cumplimiento de su función, descubran la comisión de posibles delitos contra el patrimonio de los organismos, instituciones, entidades y personas sujetas a fiscalización, están obligados a presentar la denuncia correspondiente ante la autoridad competente y hacerlo del conocimiento del Contralor General de Cuentas, quien deberá constituirse como querellante adhesivo. Los funcionarios y empleados públicos, quedan obligados a prestar a los auditores el auxilio necesario para el efectivo cumplimiento de su función. En el caso de negarse, serán sancionados conforme a la ley.*

Lo anterior se complementa con la atribución de la Contraloría de sancionar a los funcionarios y servidores públicos a los que se les haya dictaminado responsabilidad en el manejo y custodia de los valores a su cargo. Esto se encuentra en el Artículo 4 inciso h) del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas en cual reza:

*Artículo 4. Atribuciones de la Contraloría. Además de las atribuciones asignadas en la Ley, la Contraloría tendrá las siguientes:*

*h) Solicitar la suspensión o sanción de los funcionarios, servidores públicos y en su caso, de la dirección colegiada de las entidades en las que se hubiese dictaminado responsabilidad en la custodia, manejo o administración de valores; y,*

### 3.2 Proyecto del sistema integrado de administración financiera y control **siaf-sag.**

SIAF son las siglas de *sistema integrado de administración financiera*, Y SAG que significa *sistema de auditoría gubernamental*. Enlazados forman el proyecto SIAF-SAG, que es un proyecto de reforma de la administración financiera del sector público del Estado de Guatemala. Este proyecto de modernización no es exclusivo de Guatemala en América Latina, ya que responde a una tendencia que se venía realizando en otros países latinoamericanos en los cuales también se abordado el grave problema de la ineficiencia y la falta de transparencia en la administración pública, así como la búsqueda de mecanismos destinados a resolver este mal que ha afectado por tanto tiempo a la región.

En el caso específico Guatemala, previamente a la puesta en marcha de este programa de modernización financiera del Estado, se realizaron varios estudios incluyendo un diagnóstico del Banco Mundial el en cual aparecían los siguientes problemas sobre la organización de la administración pública

guatemalteca: “1) La existencia de una cultura de organización tradicional; 2) Predominante centralización administrativa, manifestada en mayor grado en el ámbito de las dependencias del Organismo Ejecutivo y del Gobierno Central, situación que por efectos de racionalidad administrativa ya no era necesario mantener; 3) Un marco normativo que operaba con una legislación obsoleta, rígida y escasamente eficaz; 4) Sistemas de información ineficaces, procesados en equipos obsoletos no actualizados (ejemplo de ello es el Mainframe que operaba en ese momento en el Ministerio de Finanzas Públicas como el gran centro de información); 5) Una escasa coordinación operativa y funcional entre los subsistemas de Presupuesto, Contabilidad, Tesorería, Crédito Público y Adquisiciones del Estado, así como con los procesos de Auditoría Gubernamental, interna y externa; 6) Un Manual de Planificación y Programación Presupuestaria del Sector Público que constituía la guía del proceso de administración financiera y presupuestaria, sin haber sufrido hasta ese momento ninguna revisión, actualización o modificación en respuesta a las innovaciones que ya demandaba el Sistema Financiero del Estado; 7) La necesidad de coadyuvar a un manejo eficiente de las variables macroeconómicas como una acción estratégica del desarrollo nacional, tomando en cuenta que los procesos de ajuste macroeconómico y la reforma de las finanzas públicas no pueden trabajarse en manera independiente sino en forma paralela. Dentro de ese contexto paradigmático surge el proyecto SIAF-SAG, como una plataforma operacional y como un mecanismo integrador para el impulso de una nueva filosofía y modalidad de trabajo de las instituciones del Sector Público no Financiero.”<sup>32</sup> Este informe se refiere a una serie de fallas críticas en la administración financiera del Estado que a lo largo de los años han sido detectadas tanto por funcionarios del gobierno, como por técnicos han examinado este tema.

---

<sup>32</sup> Mario René Sánchez Pérez, “*Sistema Integrado de Administración Financiera y Control, la Implantación del siaf en los Gobiernos Municipales,*” <http://www.inap.gt.com/congreso/SiafSag.pdf#search=%22siaf%20sag%22> (10 de junio del 2006).

El proyecto SIAF-SAG, tiene por objetivo en primer lugar dar cumplimiento al mandato constitucional de que la administración pública del Estado sea descentralizada, como se establece en el Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual reza:

*Artículo 224. División administrativa. El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios.*

*La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país.*

*Sin embargo, cuando así convenga a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal.*

El segundo objetivo del programa era incrementar la efectividad, eficiencia y transparencia de la **administración financiera y control del sector público no financiero**, poniendo al servicio de los funcionarios públicos procesos de centralización informativa y desconcentración operativa que permitan no solo un manejo racional de la captación y consumo de los recursos del Estado, sino que permita un control de la población civil sobre los funcionarios públicos, “Por ello, se hizo indispensable desarrollar una reforma integrada de la administración financiera y de la auditoría gubernamental que comprendiera los aspectos relativos a los ingresos y gastos públicos, programación presupuestaria, operaciones y registros contables y financieros, procedimientos para adquisiciones, pagos ágiles,

seguros y transparentes, así como medidas efectivas y oportunas de control interno y externo.”<sup>33</sup>

El Proyecto del **sistema integrado de administración financiera y control, denominado SIAF-SAG**, tiene su base legal en el Acuerdo Gubernativo 217-95 del 17 de Mayo de 1995, por medio del cual se crea el **proyecto de reforma de la administración financiera del Estado**. El sistema opera mediante una metodología integrada de los subsistemas de presupuesto, contabilidad, tesorería, crédito público, adquisiciones y auditoría.

El proyecto consta de tres etapas, aprobándose para la primera etapa (SIAF I), ya finalizada, un convenio de préstamo con el Banco Mundial, mediante Decreto 89-95, de fecha 15/11/95, la segunda etapa (SIAF II), cuyo convenio de préstamo fue aprobado mediante Decreto 46-98, de fecha 19/08/98, el cual también ya ha terminado; actualmente se está ejecutando la tercera etapa (SIAF III) el cual inició operaciones a partir de marzo del año 2003.

La primera etapa del proyecto, que se inició en el primer semestre de 1996. Aunque esta etapa fue programada para cuatro años se logró ejecutar en tres años. En esta primera etapa del proyecto, tenía como objetivo principal fortalecer la eficiencia, la responsabilidad y transparencia de las funciones de **administración financiera y control del sector público central**, a través de la organización e implementación del SIAF y el SAG y el mejoramiento de la prestación de los servicios públicos, a través de la desconcentración de las responsabilidades primarias y de administración de los recursos financieros de los ministerios, fortaleciendo las capacidades de administración financiera del gobierno, buscando

---

<sup>33</sup> Ministerio de Finanzas Públicas “Proyecto Sistema Integrado de Administración Financiera y Control (siaf-sag) resumen ejecutivo,” 2005, [http://www.icgfm.org/downloads/19th\\_annual/12\\_Witbeck\\_Sanchez\\_Reforma\\_Sp.pdf#search=%22SIAF%20SAG%22](http://www.icgfm.org/downloads/19th_annual/12_Witbeck_Sanchez_Reforma_Sp.pdf#search=%22SIAF%20SAG%22) (10 de junio del 2006).

de esta manera lograr restaurar en el público la confianza en la integridad y competencia del sector público.

En enero de 1998, con vigencia de la nueva Ley Orgánica del Presupuesto, y como parte de la primera etapa del programa, se inicia la operación del Sistema Integrado de Contabilidad Gubernamental (SICOIN), con un nuevo software, donde 34 unidades financieras de la administración central comenzaron a operar los registros de la ejecución del presupuesto y a transmitir esa información electrónicamente hacia el Ministerio de Finanzas Públicas.

En 1999 se inicia una segunda etapa de ejecución del Proyecto (SIAF II), con el objetivo de continuar el proceso de expansión de las reformas de la administración financiera y el control iniciadas durante la ejecución del SIAF I, buscando incrementar la eficiencia así como la transparencia de la administración financiera y el control del Sector Público, fortalecer la prestación de los servicios públicos a través de la desconcentración de la administración de los recursos financieros de los ministerios y mejorar la ejecución de la inversión pública y enlazar al sistema a las municipalidades del país, proporcionándoles equipo y capacitación técnica para poder operar con el sistema..

La tercera etapa del proyecto, SIAF III, es la continuación y perfeccionamiento de los logros obtenidos en la fase II. Profundizando en las reformas ya realizadas con el objeto de incrementar la efectividad, eficiencia y transparencia de la administración financiera y control del sector público.

En las fases anteriores se efectuado reformas importantes en las operaciones financieras del gobierno central, creando un sistema que integra a varios subsistemas clave:

- Formulación y ejecución del presupuesto,
- Contabilidad,

- Administración de efectivo,
- Administración de deuda y
- Inversión pública.

Todo en un sistema unificado de registro único de información y control de administración, que proporciona a los funcionarios de gobierno información en tiempo real y permite una mejora significativa en la ejecución y supervisión de las operaciones financieras del gobierno.

El proyecto propuesto profundizaría las reformas en los subsistemas (incluyendo contrataciones, la elaboración de presupuesto multianual y mayor enfoque en los indicadores de desempeño y resultados), extendiendo el sistema hasta abarcar a las agencias y fondos sociales restantes dentro del gobierno central (y a los niveles más bajos de ejecución presupuestaria dentro de las agencias del gobierno central), diseñaría y apoyaría la implementación de sistemas compatibles en los 331 gobiernos municipales, como componente importante del esfuerzo de descentralización en Guatemala, desarrollaría e integraría un subsistema de información de administración de recursos humanos (especialmente antecedentes laborales y de pago) en el sistema en general, seguiría fortaleciendo la institución suprema de auditoría externa (la Contraloría General de Cuentas – CGC) y promovería varias iniciativas de gobierno electrónico o E-gobierno.

En resumen podemos mencionar que destacan como logros alcanzados, por el programa los siguientes:

- Saneamiento de las finanzas públicas.
- Adopción del marco conceptual y metodológico del presupuesto por programas.
- Mejora de la calidad del gasto público.
- Fortalecimiento de la gerencia pública.
- Mejor registro de los ingresos y los egresos.

- Fortalecimiento del sistema de crédito público.
- Transparencia en las operaciones presupuestarias.

Este último punto, la transparencia en las operaciones presupuestarias merece especial atención para el tema de nuestro trabajo sobre libre acceso a la información. El proyecto SIAF-SAG, como mencionamos tiene entre sus logros haber permitido la implementación de medios electrónicos que permiten y facilitan la fiscalización del gobierno, simplemente accediendo a los portales en línea que se encuentra actualmente. Este es uno de los objetivos en la fase III del programa SIAF-SAG.

A nivel del gobierno central en el Sistema de Contabilidad Integrado (SICOIN) encontramos por ejemplo los siguientes portales electrónicos:

- Portal de transparencia: <http://transparencia.minfin.gob.gt>. Es una página especial creada para fomentar la transparencia en el Gobierno Central y es un complemento de página de SICOIN Gobierno Central.
- Gobierno Central: <https://sicoin.minfin.gob.gt>. Aquí se publica la información de las finanzas del gobierno central.
- Descentralizadas: <https://sicoindes.minfin.gob.gt>. Aquí aparecen la información financiera de las entidades descentralizadas, incluyendo la del Congreso de la República.
- Nomina Web: <https://nomina.minfin.gob.gt>. Aquí se publica la información referente a las nominas de empleados en el Gobierno.
- Inventarios: <https://inventarios.minfin.gob.gt>. En esta página aparece la información sobre los inventarios
- SIGES: <https://siges.minfin.gob.gt>. Es una herramienta creada para facilitar la gestión de los recursos y gastos del gobierno, SIGES significa sistema de gestión del Estado.

- Guatecompras: [www.guatecompras.com.gt](http://www.guatecompras.com.gt). Es un mercado electrónico diseñado para facilitar y transparentar las compras y contrataciones del Estado.

Especial atención merecen dos de estas herramientas electrónicas:

- Portal de transparencia: <http://transparencia.minfin.gob.gt>

Este portal tiene por objetivo fomentar las prácticas de transparencia en el gestión gubernamental poniendo a disposición de la ciudadanía información que antes no se encontraba fácilmente, estableciendo en la página principal del portal que: “Para ello considera como pilar fundamental el desarrollo y fortalecimiento de medios informativos de acceso libre al público, que permitan a los usuarios disponer oportuna y regularmente de información fiscal confiable y relevante, para dar seguimiento a los compromisos y políticas del Gobierno.”<sup>34</sup> Resalta el reconocimiento que se hace de la necesidad del desarrollo de los medios de libre acceso a la información pública, estableciendo además que sus objetivos son: “a) Constituirse en el órgano de divulgación del Gobierno en materia de transparencia fiscal. b) Brindar acceso libre a la información financiera del Gobierno. c) Transmisión a la sociedad de las ventajas y los beneficios de una gestión gubernamental basada en la transparencia. d) Promoción de una mayor interacción de la ciudadanía con el Gobierno. e) Promoción y fortalecimiento de la democracia, permitiendo incrementar la incidencia de la población en las decisiones de Gobierno mediante el acceso a la información. f) Incremento de la oportunidad y credibilidad de la información financiera del Gobierno. La publicación de información en el Portal de Transparencia Fiscal ha de constituir el inicio de un proceso amplio de comunicación abierta entre el Gobierno y los distintos sectores de la sociedad guatemalteca, de manera que sea posible

---

<sup>34</sup> Ministerio de Finanzas Públicas, “Objetivos del Sistema de Información Fiscal,” 2006, <http://transparencia.minfin.gob.gt/transparencia/> (2 de octubre del 2006).

aproximarse cada vez mas a un manejo moderno y transparente de la gestión publica.”<sup>35</sup>

- Guatecompras: [www.guatecompras.com.gt](http://www.guatecompras.com.gt)

El caso de Guatecompras es particularmente importante para libre acceso a la información de la gestión financiera del congreso, ya que se trata de un mercado electrónico o e-procurement. Por lo que hemos decidido referirnos a el en un apartado específico de este capítulo.

### **3.3 Guatecompras: Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.**

Guatecompras es el nombre asignado al sistema de información de contrataciones y adquisiciones del Estado. El sistema fue financiado por el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial (BM), y fue desarrollado en conjunto por Ministerio de Finanzas Públicas y la Contraloría General de Cuentas como parte del proyecto SIAF-SAG. Se trata de un mercado electrónico o e-procurement, el cual es operado por medio de la Internet, a través de la dirección electrónica [www.guatecompras.com.gt](http://www.guatecompras.com.gt), y es empleado por el Estado de Guatemala como un medio de carácter obligatorio para publicar y gestionar sus compras, contrataciones y enajenaciones.

Su fundamento legal lo encontramos en lo encontramos en primer lugar en la Constitución Política de la República en su Artículo 30 en el cual se establece *que*: “Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten...”. Así como en la Ley de Compras y Contrataciones del Estado que establece que todas las entidades del Estado (incluido por supuesto

---

<sup>35</sup> **Ibid.**

el Congreso de la República de Guatemala), sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, municipalidades y empresas públicas y municipales deben sujetarse al reglamento de la ley que será emitido por el Organismo Ejecutivo mediante un acuerdo gubernativo.

El Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado se encuentre en el Acuerdo Gubernativo Número 1056-92 del Organismo Ejecutivo, y en el mismo se establece la obligatoriedad del uso del sistema Guatecompras, siendo la Dirección Normativa de Contrataciones la encargada de establecer las fechas, normas, procedimientos, aspectos técnicos y de seguridad para el uso y funcionamiento del sistema de Guatecompras.

***Artículo 4 Bis. (Adicionado en el artículo 1 del Acuerdo Gubernativo No. 644-2005. Publicado el 21/12/2005) Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. El Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, adscrito al Ministerio de Finanzas Públicas, deberá ser utilizado para la publicación de todo proceso de compra, venta y contratación de bienes suministros, obras y servicios que requieran las entidades reguladas en el artículo 1 de la Ley, desde la convocatoria, resolución de impugnaciones si las hubiere, hasta la adjudicación, incluyendo las compras por excepción y todos los procedimientos establecidos en la Ley y en el presente Reglamento.***

*Los interesados que deseen solicitar aclaraciones sobre los documentos de licitación, cotización, contrato abierto, incluidas las compras por excepción deberán hacerlo a través del Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, denominado GUATECOMPRAS. Las respuestas aclaratorias también deberán ser publicadas en el mencionado sistema.*

**Artículo 8. *Publicación de anuncios y convocatorias.*** (Reformado por Acuerdo Gubernativo. 80-2004 Publicado 23/02/2004 Tomo 273, Diario 64). Los anuncios o convocatorias a concursos para las modalidades de compra o enajenación de bienes, suministros, obras y servicios regulados en la ley de Contrataciones del Estado contendrán, como mínimo, una breve descripción de lo que se concursará, indicación del lugar donde se entregarán a los interesados los documentos correspondientes, condiciones de su entrega, lugar, día y hora para la recepción y apertura de plicas. En dichos anuncios o convocatorias se podrán consignar otros requisitos que se consideren esenciales de los detallados en los artículos 19 y 22 de la Ley de Contrataciones del Estado. El tamaño de cada anuncio en ningún caso será menor de seis (6) pulgadas por dos (2) columnas.

Asimismo, los organismos del estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades, las empresas públicas estatales o municipales y todas las entidades sujetas a la ley de Contrataciones del Estado, previamente al procedimiento establecido en la ley y su reglamento, publicaran y gestionaran en el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Sector Público, denominado GUATECOMPRAS, los anuncios o convocatorias y toda la información relacionada con la compra, venta y contratación de bienes, suministros, obras y servicios que requieran: dicha información será de carácter público a través de la dirección en Internet [www.guatecompras.gt](http://www.guatecompras.gt).

El Ministerio de Finanzas Públicas, a través de la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, establecerá las fechas, normas, procedimientos y aspectos técnicos, de seguridad y responsabilidad que regulan el inicio y uso del Sistema de Información sobre Contrataciones y Adquisiciones del Estado denominado GUATECOMPRAS.

Como lo señala el Artículo arriba citado el Ministerio de Finanzas Públicas a través de Dirección Normativa de Contrataciones del Estado es la entidad

encargada del funcionamiento, de las normas, procedimientos y aspectos técnicos, de seguridad y responsabilidad que regulan el inicio y uso del Sistema de Información sobre Contrataciones y Adquisiciones del Estado denominado Guatecompras, su reglamento se encuentra en la Resolución Número 100-2004 del Director de la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, Normas para el Uso del sistema de información de contrataciones y adquisiciones del Estado (Guatecompras). También se encuentra regulado este extremo en el Acuerdo Ministerial Número 386-2003 del Ministerio de Finanzas públicas sobre Transparencia en las Contrataciones y Adquisiciones del Estado, en el que se dispone que la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado debe establecer las fechas, normas, procedimientos y aspectos técnicos, de seguridad y de responsabilidad que regularán el inicio y uso del sistema. El cual fue publicado en el Diario de Centro América el 25 de septiembre de 2003. Además la Ley del Organismo Ejecutivo establece en el Artículo 35 inciso f) lo siguiente:

*Artículo 35. Ministerio de Finanzas Públicas. Al Ministerio de Finanzas Públicas le corresponde cumplir y hacer cumplir todo lo relativo al régimen jurídico hacendario del Estado, incluyendo la recaudación y administración de los ingresos fiscales, la gestión de financiamiento interno y externo, la ejecución presupuestaria y el registro y control de los bienes que constituyen el patrimonio del Estado; para ello, tiene a su cargo las siguientes funciones:*

*t) Coordinar el sistema de contrataciones y adquisiciones del Gobierno Central y sus entidades descentralizadas y autónomas.*

Además en el Decreto 92-2005 del Congreso de la República de Guatemala Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2006. Se establece que la obligación de hacer uso del Guatecompras incluye a:

- Las Organizaciones no Gubernamentales.
- Asociaciones,
- Fundaciones,
- Patronatos,
- Cooperativas,
- Comités,
- Organismos Regionales e Internacionales,
- Fideicomisos, y
- Toda entidad privada o mixta, nacional o extranjera que administre o reciba fondos que reciba fondos públicos.

### 3.3.1 **El Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y el derecho de libre acceso a la información.**

La transparencia como sabemos es uno de los componente del derecho de libre acceso a la información y uno de los principales resultados esperados de Guatecompras es lograr una mayor transparencias y eficiencia en los procedimientos de co-mpras y adquisiciones de bienes y servicios realizados por la administración pública.

En cuanto a la transparencias y eficiencia en los procedimientos de compras y adquisiciones de bienes y servicios realizados por la administración pública, cabe destacar que el sistema de Guatecompras es una herramienta de combate a la corrupción y al clientelismo político en el Estado guatemalteco, ya que los procesos de adquisiciones se vuelven visibles, es decir que se desarrollen de forma mas transparente, permitiendo el fácil acceso a la información de las contrataciones del Estado. En este sentido en el dictamen legal de la Contraloría General de Cuentas de fecha 7 de enero de 2004 determino que el sistema Guatecompras promueve la transparencia y que las disposiciones legales que lo sustentan están apegadas a derecho, lo que permitiendo que:

- La ciudadanía pueda vigilar los procesos de compras y contrataciones realizadas en las distintas dependencias del Estado, permitiendo tener fácil acceso a los precios y condiciones de cada una de las adquisiciones realizadas. Esto permite la existencia de un control extraestatal por parte de los distintos sectores de la sociedad civil, los cuales en un momento pueden ejercer presión sobre los funcionarios de gobierno por la forma en que conducen las finanzas estatales.
- En el caso de los empresarios, el sistema de Guatecompras es una herramienta útil para conocer de las distintas oportunidades que surgen de hacer negocios con el Estado de Guatemala. También les otorga los medios para poder presentar sus inconformidades cuando consideren que hubo irregularidades en la forma en que se realizaron los distintos procedimientos. Esto los convierte en un medio de fiscalización y control para prevenir tanto la corrupción como el clientelismo político. En el caso de organismos públicos compradores, se les presenta como una herramienta para conocer tempranamente todas las ofertas existentes y así tener una mejor posibilidad de obtener las condiciones más favorables.

En cuanto a la eficacia, el uso de Guatecompras permite importantes reducciones en los costos de operación del Estado, los plazos de los procesos de adquisición y el número de impugnaciones. Lo que se traduce en un aumento de la eficiencia estatal en el gasto.

### 3.3.2 Como se aplica el principio de publicidad de los actos de la **administración pública** en guatecompras.

Como ya hemos explicado Guatecompras es un mercado electrónico de uso obligatorio para todas las entidades del Estado y organizaciones privadas que reciban o administren recursos del Estado. Y que por medio de esta herramienta es posible que cualquier persona particular pueda tener acceso a la información referente a las compras y adquisiciones de bienes y servicios del Estado.

En el Artículo 2 de las Normas para el Uso del Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado establecen cinco diferentes perfiles de usuarios del sistema:

- Comprador: Se refiere a las unidades ejecutoras de compras de las entidades del sector público.
- Proveedor: En el perfil de proveedor se encuentran todas las personas individuales o jurídicas que tengan interés de proveer bienes o servicios de cualquier tipo a las distintas dependencias o unidades ejecutoras del Estado. Su nexo con la aplicación del derecho de libre acceso a la información se encuentra en las posibles inconformidades que presenten los proveedores que participen de un concurso publicado en Guatecompras. Estas inconformidades se convierten en un medio de denunciar anomalías en los procesos y ayudan a fomentar la transparencia en el Estado.
- Público: Se refiere al público en general, cualquier persona interesada, más adelante nos referimos a ellos con más detalle.
- Contralor: Se refiere a las distintas entidades del Estado que tienen funciones como contralores del funcionamiento del Estado, más adelante nos referimos a ellos con más detalle.

- Administrador: Se refiere a la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, que es una dependencia del Ministerio de Finanzas públicas.

De estos cinco perfiles, solamente el de público y proveedor no requieren de un registro previo en el sistema con el fin de obtener una contraseña para poder ingresar. Para nuestro trabajo es de interés detenernos un momento en los perfiles de contralor, proveedor y público.

El primero, es decir el perfil de contralor se refiere a usuarios que pertenecen a la estructura del Estado y que tienen entre sus funciones el realizar controles intraestatales sobre la administración del Estado, estas instituciones son:

- La Contraloría General de Cuentas.
- El Ministerio Público. Esta institución más que realizar funciones de control administrativo, se encarga de la persecución penal en caso de que existieran anomalías en los procedimientos de compras y contrataciones que constituyan delitos.
- La Procuraduría General de la Nación.
- El Congreso de la República.
- Dirección de Auditoría del Ministerio de Finanzas públicas.

En cuanto al perfil de público, el reglamento de Guatecompras establece que en el se encuentran:

- Comunicadores sociales (Periodistas).
- Investigadores.
- Instituciones generadoras de estadísticas.
- Funcionarios miembros de instituciones públicas o privadas.

- Personas con interés en brindar bienes o servicios a los proveedores adjudicatarios de concursos.
- Organismos internacionales.
- Organizaciones No Gubernamentales.
- Toda persona individual o jurídica con residencia en Guatemala o en el exterior.

El perfil de Usuario público se entiende en un sentido muy amplio ya que abarca la posibilidad de acceso de cualquier persona jurídica o individual sea nacional o extranjera que tenga interés en la información sobre los procedimientos de contrataciones realizadas por el Estado, sin necesidad de contraseña o registro alguno. Según el Artículo 8 del Reglamento de Guatecompras establece que tiene libre acceso a la información sobre:

- **Anuncio y bases; o invitación y bases** (válido solo en concursos públicos). Se refiere a los anuncios de convocatorias, las invitaciones y las bases que rigen el evento, especificaciones técnicas, disposiciones, planos de construcción o términos de referencia, así como cualquier otra documentación anexa, excepto aquella que no sea posible de obtener por medios electrónicos. Deben publicarse en Guatecompras antes de publicarse en los medios de prensa escrita o electrónica conforme a la ley o a normas propias de la entidad.
- **Invitación y bases** (válido solo en concursos restringidos): son las invitaciones a participar y las bases que rigen el evento, especificaciones técnicas, disposiciones, planos de construcción o términos de referencia, así como cualquier otra documentación anexa, excepto aquella que no sea posible de obtener por medios electrónicos. Deben publicarse en Guatecompras antes de enviar o efectuar la respectiva invitación a la persona jurídica o individual seleccionada para participar.

- **Solicitudes de aclaraciones.** Son las preguntas sobre un concurso que efectúan las personas interesadas. En cuanto a su publicación salvo disposición legal, reglamentaria o normativa en contrario, las solicitudes de aclaraciones deben realizarse directamente en el sistema Guatecompras. Es decir que la persona interesada en un concurso debe escribir sus preguntas directamente en el sistema, en la pantalla correspondiente.
- **Aclaraciones.** Son las respuestas que brindan las entidades compradoras a las solicitudes de aclaraciones efectuadas por las personas interesadas en el concurso. Forman parte de las bases y pueden aclarar, complementar o corregir el contenido de las bases. La entidad compradora debe publicar sus respuestas en Guatecompras. En caso de que por disposición legal, reglamentaria o normativa las respuestas deban enviarse o publicarse por medios diferentes a Guatecompras, dichos envíos o publicaciones deberán efectuarse con posterioridad a la publicación en el sistema Guatecompras.
- **Lista de invitados** (válido solo en concursos restringidos). Es el listado de las personas individuales o jurídicas invitadas a participar. La unidad ejecutora de compras debe publicar en Guatecompras la lista de invitados, a más tardar 24 horas después de la fecha de vencimiento del plazo para presentar ofertas.
- **Lista de oferentes:** es el listado de las personas individuales o jurídicas que presentaron ofertas y sus montos ofertados. La entidad compradora debe publicar en Guatecompras la lista de oferentes, a más tardar 24 horas después de la fecha de vencimiento del plazo para presentar ofertas.
- **Evaluación.** Es el detalle de la evaluación técnica y económica efectuada en general por una junta sobre las ofertas recibidas. La evaluación puede, a discreción de la entidad compradora, publicarse en Guatecompras.

- **Adjudicación.** Es el documento que se emite generalmente por parte de una junta, con el objeto de adjudicar un concurso a uno o más proveedores. La adjudicación debe publicarse en Guatecompras antes de notificar al adjudicatario por medios impresos en papel o distintos a Guatecompras.
- **Orden de compra.** La misma debe publicarse en Guatecompras antes de ser enviada al adjudicatario en medios impresos en papel o distintos a Guatecompras.
- **Contrato.** Finalmente firmado entre las partes. Este debe publicarse en Guatecompras luego de que haya sido firmado por las partes intervinientes y a más tardar 72 horas después de que haya sido aprobado por la autoridad superior.
- **Respuesta sobre impugnación.** Es la resolución o la respuesta que se emite por motivo de una impugnación. La respuesta sobre impugnación puede, a discreción de la entidad compradora, publicarse en Guatecompras.

La información arriba descrita permite una gran libertad ya que la misma se refiere a todos los procedimientos de compras y adquisiciones en todos los organismos y entidades del Estado y a cualquier persona jurídica o individual que maneje fondos del Estado. En este sentido el Artículo 7 del reglamento de Guatecompras establece que se deben publicar en el portal toda la información relacionada con la contratación y adquisición de bienes, suministros, obras y servicios que requieran efectuar por medio de licitaciones, cotizaciones u otros tipos de concursos:

*Artículo 7. Tipos de contrataciones y adquisiciones incluidas. Las entidades detalladas en el Artículo 6 de las presentes normas deben utilizar el sistema GUATECOMPRAS para publicar toda la información relacionada con la contratación y adquisición de bienes,*

*suministros, obras y servicios que requieran efectuar por medio de licitaciones, cotizaciones u otros tipos de concursos.*

*El término **concurso público** utilizado en la presente resolución incluye: (a) el régimen de licitación y cotización pública establecido en la Ley de Contrataciones del Estado; (b) las licitaciones públicas nacionales y licitaciones públicas internacionales efectuadas al amparo de convenios y tratados internacionales; (c) las cotizaciones y las invitaciones a ofertar no sujetas a la Ley de Contrataciones del Estado; (d) los llamados a precalificación, preselección o registro; (e) las invitaciones a presentar manifestación de interés; (f) los avisos para determinación de proveedor único; (g) los concursos nacionales o regionales de oferta de precios y; (h) otros tipos de concursos donde cualquier persona individual o jurídica puede manifestar interés o presentar ofertas, siempre que cumpla con los requisitos que se hayan establecido en las respectivas bases que rigen los mismos.*

*El término **concurso restringido** descrito en la presente resolución se utilizará exclusivamente para las licitaciones por lista corta efectuadas al amparo de convenios y tratados internacionales y cualquier otro tipo de concurso efectuado fuera del marco de la Ley de Contrataciones del Estado, en los cuales la participación está restringida a un grupo limitado de personas individuales o jurídicas previamente invitadas por la entidad compradora.*

La distinción que hace el citado Artículo entre concursos públicos y concursos restringidos, es exclusivamente para determinar con claridad que incluso en el caso de que el Estado de Guatemala ratifique convenios o tratados internacionales sobre la celebración de licitaciones públicas de lista corta (es decir que previamente se ha determinado un grupo reducido de

personas que pueden participar para calificar como adjudicatarios de contratos con el estado) con personas jurídicas o individuales extranjeras, deben publicarse en Guatecompras. Lo anterior incluye a cualquier otro tipo de concurso que se efectuó fuera del marco de la Ley de Contrataciones del Estado. Esto simplemente garantiza que los funcionarios públicos realicen estos procedimientos con la mayor transparencia posible.

Un dato muy importante sobre la obligación de contratar a través de Guatecompras, es que el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado expresamente incluye a los contratos abiertos. Esto lo encontramos en el Artículo 25 inciso D) del reglamento en el cual se lee:

***Artículo 25.- (Reformado por el Artículo 1 del Acuerdo Gubernativo No. 487-94 Publicado el 19/08/94 y nuevamente reformado por el artículo 9 del Acuerdo Gubernativo No. 644-2005, Publicado el 21/12/2005 el cual queda así) Contrato Abierto. El Contrato Abierto a que se refiere el Artículo 46 de la Ley, es un sistema de compra y suministro coordinado por el Ministerio de Finanzas Públicas a través de la Dirección de Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.***

*La Contratación se ajustará al procedimiento siguiente:*

*D) (Reformado por el artículo 3 del Acuerdo Gubernativo No. 368-2006. Publicado el 28/02/06 y el Acuerdo Gubernativo No.512-2006 del 12/10/06) La convocatoria a un concurso de contrato abierto será alcance nacional o regional, según se especifique en los respectivos documentos; la referida convocatoria se publicará dos veces la primera en GUATECOMPRAS y la segunda en el Diario de Centroamérica, con intervalo mínimo de cinco (5) días calendario entre cada publicación. Entre la primera publicación y el día fijado para la presentación y recepción de ofertas deberá mediar por lo menos cuarenta (40) días calendario.*

## CAPÍTULO IV

### 4. Libre acceso a información en la gestión financiera del Congreso de la República de Guatemala.

#### 4.1 El Congreso de la república de Guatemala.

La Constitución política de la República de Guatemala establece en sus Artículos 140 y 141, que el Estado guatemalteco se organiza bajo la forma republicana, democrática y representativa. El poder público se encuentra en la soberanía en el pueblo quien la delega en tres órganos fundamentales: A) El Organismo Ejecutivo, B) El Organismo Judicial y C) El Organismo Legislativo.

*Artículo 140. Estado de Guatemala. Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo.*

*Artículo 141. Soberanía. La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos, es prohibida.*

Entre las funciones del Congreso de la República se encuentran:

- La potestad legislativa (Artículo. 157 CPR),
- Aceptar o desconocer al Presidente de la República (Artículo. 165 incisos C) y G) CPR),
- Interpelar a los ministros de Estado (Artículos 165 inciso J) y 166 CPR),
- Aprobar el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado ( Art. 171 inciso b) CPR),
- Decretar impuestos Ordinarios y Extraordinarios (Artículo. 171 inciso c) CPR),

- Aprobar o improbar el informe anual de la Contraloría de Cuentas (Artículo. 171 inciso d) CPR).
- Elegir a un **magistrado Titular** y otro **suplente** para la Corte de Constitucionalidad (Artículo. 269 CPR) etc.

Resulta evidente la importancia que tiene el Congreso de la República de Guatemala en el sistema de gobierno del Estado guatemalteco. Siendo de los tres poderes del Estado el más político de todos, ya que esta integrado por Diputados que han sido electos por medio de sufragio universal, y que perteneces a distintos partidos políticos. Caso contrario ocurre con el Organismo Ejecutivo para el cual se elige al candidato de un Partido político para que ocupe el puesto de Presidente de la República de Guatemala, quien a su vez se encarga de elegir a su gabinete de gobierno.

El Congreso sin embargo no es superior a la Constitución Política de República de Guatemala y queda obligada a acatar lo establecida por ella en materia de libre acceso a la información pública y a las leyes ordinarias decretas por el mismo congreso sobre el manejo de los recursos públicos. Es muy importante no olvidar que también el congreso puede ser objeto de malos manejos de sus finanzas públicas, y en su seno surgir conflictos de interés que involucren tanto a los parlamentarios como al personal que se encuentra en los puestos de dirección administrativa y contable del Congreso.

La transparencia en las finanzas públicas no es algo que de interés exclusivo de la administración central, es decir al Presidente de la República, las secretarías del Organismo Ejecutivo, los ministerios, unidades ejecutoras, entidades descentralizadas y autónomas etc. La transparencia es una necesidad en todos los organismos del Estado de Guatemala y fundamental para la Democracia guatemalteca.

El Congreso de la República no es simplemente el órgano encargado de decretar, modificar y derogar las leyes, este debe ser un pilar de la democracia guatemalteca, ya que su prestigio es fundamental para su legitimidad ante el pueblo de Guatemala y la Comunidad Internacional.

#### **4.2 Presupuesto y administración del Congreso de la República de Guatemala.**

Para hacer un análisis sobre la forma en que se aplica actualmente el Derecho de Libre Acceso a la Información en las finanzas del Congreso de la República de Guatemala, es necesario tener en claro primero quien y como se determina su presupuesto. La determinación del presupuesto de este organismo se encuentra regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley Orgánica del Organismo Legislativo Decreto número 63-94 del Congreso de la República. La Constitución establece que en el Artículo 170 inciso e) que una de las atribuciones específicas del Congreso de la República de Guatemala es la de elaborar y aprobar su propio presupuesto para ser este incluido en el del Estado. Esto implica además que si al momento de iniciarse un nuevo año fiscal el congreso no hubiera aprobado un nuevo Presupuesto General de Ingresos y Egresos, en el cual debe ir incluido el presupuesto del Congreso entraría en vigor el presupuesto del año anterior, esto lo esta establecido en el Artículo 171 inciso b) de la Constitución.

*Artículo 170. Atribuciones específicas: Son atribuciones específicas del Congreso:*

*e) Elaborar y aprobar su presupuesto, para ser incluido en el del Estado.*

*Artículo 171 Otras atribuciones del Congreso: Corresponde también al congreso:*

*b) Aprobar, modificar o improbar, a más tardar treinta días antes de entrar en vigencia, el presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado... Si al momento de*

*iniciarse el año fiscal, el presupuesto no hubiere sido aprobado por el Congreso, regirá de nuevo el presupuesto en vigencia en el ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado y ajustado por el congreso.*

La aprobación o no del mismo y su modificación se encuentran regulados en el Artículo 171 inciso b) de la constitución. Según lo establecido por el Artículo 14 inciso m) de la Ley Orgánica del Organismo Judicial, de la le corresponde a la Junta Directiva proponer y someter a la comisión de Finanzas el Presupuesto programado de Ingresos y Egresos del Organismo Legislativo quien emitirá un dictamen en el plazo de 30 días desde que recibió la propuesta, el cual será conocido por el Pleno del Congreso quien lo aprobara o improbará.

La Junta Directiva esta conformado por un **Presidente y tres Vicepresidentes** los cuales son electos por medio de planillas su elección requiere el voto de la mayoría absoluta de los diputados que integran el Congreso, lo anterior esta establecido en el Artículo 9 de Ley Orgánica del Organismo Judicial. Y tiene entre sus atribuciones velar por la eficiencia de la administración interna del Congreso, para lo cual elige al personal Técnico Administrativo establecido en el Artículo 14 inciso e) de la misma ley, en el cual establece:

***Artículo 14. Corresponde a la junta Directiva del Congreso de la República:***

*e) Velar por la eficiencia en la administración del Organismo Legislativo. Para el efecto deberán seleccionar, evaluar, nombrar y remover, por causa justificada, los siguientes cargos:*

1. *Director Legislativo.*
2. *Director Administrativo.*
3. *Director Financiero.*
4. *Director de Personal.*
5. *Director de Auditoria Interna.*

*El nombramiento de las personas que ocupen los cargos relacionados en el presente artículo, será por tiempo indefinido, con el propósito de que desarrollen su carrera profesional en el ámbito del Organismo Legislativo.*

El Presidente de la Junta Directiva es además el Presidente del Congreso (Artículo. 17 Ley Orgánica del Organismo Legislativo), y es quien autoriza las erogaciones y gastos del Organismo Legislativo, además es el encargado de vigilar la ejecución del presupuesto y de dar cuenta de lo actuado al Pleno del Congreso tal y como lo establece el Artículo 18 inciso n) de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo: Los Artículos citados rezan:

***Artículo 17 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo:** Jerarquía y Funciones. El Presidente del Congreso de la república es el funcionario de más alta jerarquía del organismo Legislativa, y como tal, ejerce la dirección, ejecución y representación de dicho Organismo. El Presidente del Congreso es a su vez Presidente de la Junta Directiva, de la Comisión de Régimen Interior y de la Comisión permanente...”*

***Artículo 18 Atribuciones:** Son atribuciones del Presidente del Congreso de la República:*

*n) Autorizar las erogaciones y gastos del organismo Legislativo, vigilar la ejecución del presupuesto y dar cuenta de lo actuado al pleno del congreso. Todo gasto y erogación deberán ser debidamente justificados”*

#### 4.2.1 Cargos administrativos.

En el título IX Personal Técnico y Administrativo, Capítulo Único, Sección II Cargos Administrativos, se encuentran reguladas las funciones de los cargos a Director Administrativo, Director de Personal y Director Legislativo. De estos tres cargos directivos el de Director Legislativo no interviene en el manejo de los recursos del Congreso. Los restantes dos como veremos más adelante tienen una activa participación en la administración de este organismo del Estado.

El Director Administrativo tiene a cargo de la gestión y ejecución de los asuntos eminentemente administrativos, tales como la compra de insumos de oficina, productos de limpieza y mantenimiento etc. Interviene en los procesos de cotización y licitación de productos y servicios, y tiene además que realizar coordinación con las comisiones de trabajo, los bloques de partido y demás personal de apoyo, con el fin de asegurar la eficiencia de los servicios, esto se encuentra normado en el Artículo 157 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

***Artículo 157. Director Administrativo:** El Director Administrativo tendrá a su cargo la gestión y ejecución de los asuntos administrativos del Congreso de la República, y Coordinará la atención a las comisiones de trabajo, bloques legislativos y el personal que deba apoyarlos para asegurar la eficiencia de los servicios. El director Administrativo debe ser profesional universitario con no menos de cinco años de experiencia en el ramo.*

El Director de Personal se encarga de la administración de los recursos humanos del Congreso, selección y evaluación de los candidatos a

los diferentes puestos en el congreso, taquígrafía parlamentaria, secretarías, conserjes, personal de limpieza etc. No están bajo su cargo los asesores y los puestos directivos del Congreso.

#### **4.2.1 Cargos de fiscalización y auditoría.**

En el título IX Personal Técnico y Administrativo, Capítulo Único, Sección II Cargos Administrativos, se encuentran reguladas las funciones de los cargos a Director Financiero y Director Auditoría Externa, y tienen a su cargo la función de tesorería y fiscalización de los recursos del Congreso.

El Director Financiero llevar la cuenta exacta y comprobada de todos los ingresos y egresos del Congreso y hacer las retenciones impositivas correspondientes. Sus funciones se encuentran reguladas en el Artículo 161 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo en el cual se establece:

*Artículo 161. Director Financiero. El Director financiero tiene a su cargo la correcta aplicación de las asignaciones financieras del Congreso de la República, llevando cuenta exacta y comprobada de cuanto ingreso y egreso opere en la contabilidad del Congreso de la República, y hacer las retenciones impositivas correspondientes. De su gestión dará cuenta al Director de Auditoría Interna y a la Junta directiva del congreso.*

El Director de Auditoría Interna tiene a su cargo la responsabilidad de velar por que la contabilidad del congreso se realice con estricto apego a las normas de contabilidad generalmente aceptadas, las disposiciones de la

Ley Orgánica del Presupuesto u las normas que emita la Contraloría General de Cuentas de la Nación. De su gestión dará cuenta a la Junta Directiva y puede ser llamado para que rinda un informe al pleno del Congreso a un Bloque Legislativo. Sus funciones están reguladas en el Artículo 162 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo en el cual se establece:

*Artículo 162. Director de auditoría interna. El Director de Auditoría Interna es el responsable de velar permanentemente, porque la contabilidad de los ingresos y egresos del Congreso se lleve de conformidad con las normas de contabilidad generalmente aceptadas y las disposiciones, Ley Orgánica del Presupuesto y con estricto apego a las normas que emita la Contraloría General de Cuentas de la Nación. Dará cuenta de su gestión a la Junta Directiva, pero podrá ser llamado al pleno del Congreso o ante del Bloque legislativo que lo requiera, para rendir informe o dar las explicaciones que le sean requeridas.*

*Es responsable el de informar y dar cuenta de cualquier irregularidad que encontrase en el desempeño de su cargo, informando por escrito y de inmediato, a la Junta Directiva y remitir copia de su informe a cada Jefe de Bloque Legislativo y a la Delegación de la Contraloría General de Cuentas de la Nación.*

#### **4.3 Mecanismos de acceso a la información en la gestión financiera del Congreso de la República de Guatemala.**

El Congreso de la República de Guatemala como parte de los tres poderes del Estado, esta sujeto a la Constitución Política de la República y a las leyes y

reglamentos en los cuales se establezcan mecanismos de acceso a la información de las finanzas del Congreso. Estos mecanismos son:

- Informes Cuatrimestrales: Los cuales están establecidos en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo Artículo 14 inciso m).
- El sistema de contabilidad integrado (SICOIN).
- El sistema de información de contrataciones y adquisiciones del Estado (Guatecompras), en el cual deben publicar los procedimientos de compras y contrataciones que realicen.

#### **4.4 Los informes cuatrimestrales.**

Como medio de publicidad y de control de la gestión financiera del congreso, la ley de régimen interior establece que la Junta Directiva del Congreso tiene la obligación de someter a conocimiento del pleno y de cualquier bloque legislativo que lo solicite un informe cuatrimestral el cual debe ser elaborado dentro de los treinta días siguientes de vencido cada trimestre, el mismo debe contener un informe analítico de la ejecución presupuestaria del periodo mencionado. Este documento es de dominio público y puede ser consultado por cualquier interesado, el mismo se complementa con la información publicada en el sistema de contabilidad integrada (SICOIN) en el cual también se debe publicar la información financiera del Congreso.

El informe cuatrimestral esta regulado en el Artículo 14 inciso m) segundo párrafo de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

*Artículo 14.- Atribuciones. Corresponde a la Junta Directiva del Congreso de la República:*

*m) Proponer y someter a la Comisión de Finanzas el Presupuesto programado de Ingresos y Egresos del Organismo Legislativo, con la anticipación necesaria para que la Comisión de Finanzas emita dictamen antes de la fecha que la ley señala. La comisión de Finanzas dentro del impostergable plazo de treinta (30) días de recibida la propuesta, emitirá dictamen.*

*El Pleno del Congreso aprobará o improbará el dictamen de la Comisión de Finanzas.*

*Una vez aprobado, la comisión de Finanzas tiene la obligación de incluir el presupuesto del Organismo Legislativo en el Proyecto General de Presupuesto de la Nación, tal como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala.*

*Cada cuatro meses, dentro de los treinta días siguientes al vencimiento de cada período, la Junta Directiva del Congreso someterá al conocimiento del Pleno del Congreso la ejecución presupuestaria analítica del período mencionado, sin perjuicio de lo anterior, cualquier Bloque Legislativo, podrá pedir que se le informe mensualmente.*

Se menciona que este informe cuatrimestral es un medio de control interno, por ser una herramienta por medio del cual La Junta Directiva puede ser cuestionada por el manejo que realiza de los recursos del Congreso por el Pleno del Congreso o por los partidos políticos a través de los sus diputados los cuales forman los bloques legislativos. Por otro estos informes cuatrimestrales son un medio por el cual hacer publica la información financiera oficial del Congreso, la cual se presenta en forma muy técnica y aunque se puede cotejar con la presentada en **el sistema de contabilidad integrada (SICOIN)**, la misma no cumple el principio del derecho a la información que se refiere a que la información se presente en forma clara y comprensible para el publico, por lo que es necesario de cierta capacitación especial para comprenderla e interpretarla.

#### 4.5 El sistema de contabilidad integrada y su uso en el Congreso de la República de Guatemala.

Como ya se ha explicado en este trabajo el sistema de contabilidad integrada (SICOIN), es resultado del proyecto SIAF-SAG. Esta es una herramienta electrónica que puesta en servicio como un mecanismo de la modernización de la administración gubernamental guatemalteca.

En el sistema existen niveles de clasificación de la información, por lo que es necesario tener una clave especial proporcionada por la misma oficina del proyecto SIAF-SAG, para tener acceso total a lo publicado. Sin embargo con el ingreso de la clave de prensa (se escribe la palabra prensa en los espacios señaladas en la página de inicio de la dirección [www.sicoin.gob.gt](http://www.sicoin.gob.gt) o [www.siafsag.gob.gt](http://www.siafsag.gob.gt), esta última esta en construcción actualmente) se puede entrar al sistema mostrando información general sobre las finanzas del Estado.

El problema según argumentan las autoridades del Ministerio de Finanzas Públicas es que el Sicoin-Web muestra información en tiempo real, por lo que el sistema maneja una gran cantidad información y no tiene capacidad de proporcionar información libremente. Además para poder navegar en la página es necesario el manejo del Manual de Clasificación Presupuestaria que publica el Ministerio de Finanzas Públicas, que dificulta su uso para la mayoría de las personas. El sistema no es ineficiente en si, es solo que su estructura o modo en que funcionamiento esta dirigida más a los funcionarios públicos a instituciones o personas con capacidades técnicas de investigación y no tanto para el ciudadano común.

En el caso del Congreso de la República de Guatemala, la información que se publica en el sistema de contabilidad integrada (SICOIN) requiere de una contraseña de usuario especial, no se puede tener acceso a ella a través de la clave

de prensa. Esto significa que realmente en este caso no hay libre acceso a la información de las finanzas del congreso por vía electrónica.

#### **4.6 Uso en el Congreso de la República de Guatemala del sistema de información de contrataciones y adquisiciones del Estado (guatecompras).**

El Congreso esta obligado a realizar los procesos de compras y adquisiciones conforme lo establecido en la Ley de Contrataciones del Estado Decreto 57-92 del Congreso de la República de Guatemala y su Reglamento contenido en el Acuerdo Gubernativo Número 1056-92 del Ministerio de Finanzas Públicas. Además la misma ley de contrataciones establece la obligación de emplear el sistema de información de contrataciones y adquisiciones del Estado, (Guatecompras).

Los procedimientos establecidos en esta ley son los de:

- Cotización
- Licitación,
- Compra directa,
- Contrato abierto (no se emplea en el Congreso) y
- También existe la posibilidad de que existan licitaciones internacionales y otros procedimientos no establecidos en esta ley y que se rigen por los convenios y tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado de Guatemala.

No considero necesario explicar todos estos procedimientos de forma detallada y minuciosa, por lo que a continuación tratare de explicar como se hacen públicos estos procedimientos y las fallas que a nuestro juicio tienen las actuales regulaciones sobre el tema de contrataciones, especialmente en su aplicación a las finanzas del Congreso de Guatemala.

#### 4.6.1 Cotización y licitación.

La cotización es un procedimiento establecido en la Ley de Contrataciones que se emplea cuando en este caso el Congreso desea adquirir bienes o contratar servicios de cualquier tipo cuyo monto exceda de treinta mil quetzales (Q30,000.00) pero que no exceda de (Q900,000.00). Mientras la licitación es el procedimiento que debe emplearse cuando la contratación de servicio o la compra de bienes excedan de los novecientos mil quetzales (Q900,000.00). Cualquier persona individual o jurídica que desea participar de los concursos de licitación y cotización puede hacerlo previamente a inscribirse en inscribirse en el registro de precalificados correspondiente (Artículo. 76 de la Ley de Contrataciones del Estado), los cuales son:

- Registro de Precalificados de obras el cual esta adscrito al Ministerio de Comunicaciones, Transportes y obras Públicas (Artículo. 71 de la Ley de Contrataciones del Estado).
- Registro de Precalificados de Consultores el cual esta adscrito a la Secretaria General del Consejo nacional de Planificación Económica (Artículo. 72 de la Ley de Contrataciones del Estado).
- Registro de proveedores el cual esta adscrito a la Ministerio de Finanzas Públicas (Artículo. 73 de la Ley de Contrataciones del Estado).

Esto se encuentra regulado en los Artículos 17 y 39 de la Ley de Contrataciones del Estado:

***Artículo 17.- Monto.** Cuando el monto total de los bienes, suministros y obras, exceda de las cantidades establecidas en el artículo 38, la compra o contratación deberá hacerse por Licitación Pública, salvo los casos de excepción que indica la presente ley, en el Capítulo III del Título III. Si no*

*excede de dicha suma, se sujetará a los requisitos de cotización o a los de compra directa, conforme se establece en esta ley y en su reglamento.*

***Artículo 38.- (Reformado por el Artículo 2 del Decreto 34-2001 del C. R. Publicado el 06/08/01 y ref. Por el artículo 1 del decreto 73-2001 del C. R. Publicado el 02/01/02 con vigencia 8 días después de su publicación).***

***“Monto. Cuando el precio de los bienes, o de las obras, suministros o la remuneración de los servicios exceda de treinta mil quetzales (Q. 30,000.00) y no sobrepase los siguientes montos, la compra o contratación podrá hacerse por el sistema de cotización, así:***

*a) Para las municipalidades que no exceda de novecientos mil quetzales (Q. 900,000.00)*

*b) Para el Estado y otras entidades, que no exceda de novecientos mil quetzales (Q. 900,000.00).*

*En el sistema de cotización, la aprobación de los formularios, designación de la Junta y la aprobación de la adjudicación, compete a las autoridades administrativas que en jerarquía le siguen a las nominadas en el artículo 9 de esta Ley.*

La Constitución Política de la República de Guatemala establece en el Artículo 141 que los órganos del Estado son los Organismos Legislativo, ejecutivo y Judicial los cuales no pueden subordinarse entre si, por lo que la Ley Contrataciones establece en el Artículo 9 Numeral 1) que autoridades de cada organismo son las encargadas de autorizar cualquiera de los procedimientos de cotización y licitación, siendo para el caso específico del Congreso:

- Para el caso de la Cotización es el Presidente del Congreso de la República (Artículo. 17 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo), y;
- Para las licitaciones es la Junta Directiva del Congreso de la República (Artículo 9 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo).

Una vez que se ha autorizado la realización de una cotización o licitación, la autoridad correspondiente debe nombrar a las juntas respectivas, que en base a lo establecido en el Artículo 10 de la Ley de Contrataciones del Estado serán los únicos órganos encargados de recibir, calificar las ofertas y adjudicar el negocio. En el caso de la Junta de Cotización, deben estar integradas por tres miembros que sean servidores públicos del Congreso de la República (Artículo.15 de la Ley de Contrataciones). La Junta de Licitación debe integrarse por cinco miembros que de preferencia deben ser funcionarios públicos que laboran en el Congreso. En el caso de no contar con el personal idóneo se podrá recurrir a funcionarios de otras instituciones del Estado siempre y cuando tengan experiencia en la materia que se trate la licitación (Artículo. 11 de la Ley de Contrataciones). En todo caso el Artículo 42 de la Ley de Contrataciones establece la aplicación supletoria de las normas de la Licitación en los concursos de cotización en lo que sea aplicable.

Los miembros de las Juntas de Licitación y de Cotización deben cumplir con carecer de los impedimentos y los motivos de excusa que se encuentran establecidos en los Artículos 12 y 13 respectivamente de la Ley de Contrataciones del Estado. Y preparar los documentos de la licitación establecidos en el Artículo 18 de la Ley los cuales son: 1) Bases de licitación (estas bases se especifican en el Artículo. 19 de la Ley de Contrataciones), 2) Especificaciones Generales, 3) Especificaciones Técnicas, 4) Disposiciones especiales, y 5) planos de construcción.

Establecidas las juntas respectivas para llevar a cabo los concursos de cotización y licitación, el mecanismo de publicidad y transparencia establecido en la legislación guatemalteca se materializa en la publicación de la convocatoria que obligatoriamente debe realizar las juntas dos veces en el diario oficial y dos veces en otro diario de gran circulación y en Guatecompras. Según el Artículo 23 de la Ley de Contrataciones del Estado, el plazo de las publicaciones debe realizarse dentro de un plazo no mayor de quince días hábiles entre ambas publicaciones. Debe tomarse en cuanto que entre la última publicación y el día fijado para la presentación y recepción de ofertas, deberá mediar, un plazo no menor de cuarenta días.

***Artículo 23.- (Reformado por el Artículo 5 del Decreto No. 11-2006 del C. R. Publicado el 29/05/06 y adiciona un segundo párrafo).***

***Publicaciones.*** Las convocatorias a licitar se publicarán por lo menos dos veces en el diario oficial y dos veces en otro de mayor circulación, así como en el Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado de Guatemala –GUATECOMPRAS-, dentro de un plazo no mayor de quince (15) días hábiles. Entre ambas publicaciones. Entre la última publicación y el día fijado para la presentación y recepción de ofertas, deberá mediar, un plazo no menor de cuarenta (40) días.

*En lo relativo a lo dispuesto en convenios y tratados internacionales de los cuales la República de Guatemala sea parte, las disposiciones contenidas en los mismos se aplicaran en forma complementaria, siempre y cuando no contradiga el contenido del presente artículo.*

Las publicaciones realizadas en los medios de escritos deben incluir el párrafo: “Las bases del presente concurso pueden leerse a través de Internet en la dirección [www.guatecompras.gt](http://www.guatecompras.gt), consultando el Número de Operación Guatecompras XXXX (NOG XXXX)” (Artículo. 9 del Reglamento de Guatecompras). Hay que recordar que además el

Reglamento del sistema de información de contrataciones y adquisiciones del estado (Guatecompras), en su Artículo 8 también establece la obligación de publicar la siguiente información en la página web:

- Anuncios y bases o en el caso de los concursos públicos. Esto también se encuentra establecido con más detalle en el Artículo 7 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.
- Invitación y bases para concursos restringidos.
- Solicitudes de Aclaraciones: Recuérdese que este término se refiere a las preguntas que una persona interesada en participar en el concurso tiene sobre el mismo.
- Aclaraciones: Estas son las respuestas que la entidad compradora que este caso es el Congreso de la República a las solicitudes de aclaraciones efectuadas por las personas interesadas en el concurso. Forman parte de las bases y pueden aclarar, complementar o corregir el contenido de las bases. Las solicitudes de aclaraciones deben hacerse en el mismo portal de Guatecompras según lo establecido en el Artículo 4 bis del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado en su último párrafo.
- Listado de invitados para el caso de concursos restringidos.
- Lista de Oferentes.
- Evaluación: Es el detalle de la evaluación técnica y económica (Ver el Artículo 12 del Reglamento de Guatecompras, reformado por el Acuerdo Gubernativo Número 512-2006).
- Adjudicación: La obligación de publicar la adjudicación en Guatecompras, también se encuentra regulado en los Artículos 12 y 12 Bis del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado. Según el Acuerdo Gubernativo Número 512-2006 que reformo el Artículo 12 del reglamento de la Ley de Contrataciones, debe publicarse en Guatecompras el acta de adjudicación, en la cual debe contener los cuadros o detalles de la evaluación efectuada a

cada una de las ofertas recibidas, incluyendo los criterios de evaluación, la ponderación aplicada a cada una de las ofertas que se recibieron y el puntaje que obtuvo cada una sobre cada criterio (Estas reformas fueron publicadas en el Diario de Centroamérica el 12 de octubre del 2006).

- La orden de compra.
- El contrato.
- Respuesta sobre las impugnaciones presentadas contra el concurso.

En cuanto a la recepción y apertura de las plicas, esta se realizara en un acto público y en el mismo los miembros de la junta respectiva procederán a abrir las plicas y darle lectura a las ofertas presentadas, las cuales se consignaran en un acta en la cual será suficiente que se consignen el monto de cada oferta y los nombres de los oferentes y el precio de cada oferta recibida deberán publicarse en el **sistema de contrataciones y adquisiciones del Estado (Guatecompras)**, a más tardar el día posterior a la fecha establecida de recepción de ofertas y apertura de plicas. Esto se encuentra en el Artículo 10 del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado en el cual textualmente se lee:

***Artículo 10.- (Reformado por el Artículo 4 del Acuerdo Gubernativo No. 644-2005. Publicado el 21/12/2005) Recepción y Apertura de Plicas. Recibidas las ofertas, la Junta procederá a abrir las plicas, se dará lectura al precio total de cada oferta y en el acta correspondiente se identificarán las ofertas recibidas, sin transcribirlas ni consignar en detalle sus precios unitarios, siendo suficiente anotar al monto de cada oferta. Cuando se trate de obras se procederá como lo establece el artículo 29 de la Ley. Los miembros de la Junta numerarán y rubricarán las hojas que contengan las ofertas propiamente dichas.***

*Los nombres de los oferentes y el precio de cada oferta recibida deberán publicarse en el Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, denominado GUATECOMPRAS, a más tardar el día posterior a la fecha establecida de recepción de ofertas y apertura de plicas. Todos los procedimientos detallados en el presente artículo se aplicarán también en los regímenes de cotización, contrato abierto y casos de excepción.*

#### **4.6.2 Compra directa.**

Este término se refiere a la contratación que se realiza bajo la responsabilidad y autorización previa de la autoridad administrativa superior que en caso del Congreso de la República es la Junta Directiva. Esta contratación se realiza en un solo acto por una cantidad que no debe exceder los treinta mil quetzales (Q30, 000.00) y con una sola persona.

También se realiza este procedimiento en el caso que al realizarse un concurso de licitación o Cotización no presentaran oferentes. Esta forma de contratación se encuentra regulada en el Artículo 43 de la Ley de Contrataciones del Estado en cual se lee textualmente:

***Artículo 43.- (Reformado por el Artículo 3 del Decreto 34-2001 del C. R. Publicado el 06/08/01). Compra Directa. La contratación que se efectúe en un solo acto, con una misma persona y por un precio de hasta treinta mil quetzales (Q. 30,000.00), se realizará bajo la responsabilidad y autorización previa de la autoridad administrativa superior de la entidad interesada, tomando en cuenta el precio, calidad, el plazo de entrega y demás condiciones que favorezcan los intereses del Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, siguiéndose el procedimiento que establezca dicha autoridad. En caso de ausencia de ofertas fehacientes, regulada en el artículo 32 de la presente Ley, se podrá hacer compra directa, sin atender los límites establecidos en el artículo 38.***

Para que un interesado pueda participar como oferente necesita al igual que una licitación o una cotización esta previamente inscrito en el registro de precalificados correspondiente. Su publicación en Guatecompras también es obligatoria en base a lo establecido en el Artículo 4 bis del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, en la cual se determina que todo procedimiento proceso de compra, venta y contratación de bienes suministros, obras y servicios que requieran las entidades reguladas en el Artículo 1 de la ley. En el citado Artículo se lee:

*Artículo 4 Bis. (Adicionado en el artículo 1 del Acuerdo Gubernativo No. 644-2005. Publicado el 21/12/2005) Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. El Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, adscrito al Ministerio de Finanzas Públicas, deberá ser utilizado para la publicación de todo proceso de compra, venta y contratación de bienes suministros, obras y servicios que requieran las entidades reguladas en el artículo 1 de la Ley, desde la convocatoria, resolución de impugnaciones si las hubiere, hasta la adjudicación, incluyendo las compras por excepción y todos los procedimientos establecidos en la Ley y en el presente Reglamento. Los interesados que deseen solicitar aclaraciones sobre los documentos de licitación, cotización, contrato abierto, incluidas las compras por excepción deberán hacerlo a través del Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, denominado GUATECOMPRAS. Las respuestas aclaratorias también deberán ser publicadas en el mencionado sistema.*

#### **4.6.3 Otros procedimientos de contrataciones.**

Existe la posibilidad que el Esto firme y ratifique tratados y convenios internacionales que establezcan procedimientos de licitación internacionales o cualquier otro procedimiento de contratación fuera de la Ley de Contrataciones del Estado. En este caso los procedimientos de

contrataciones deben ajustarse a lo establecido en estos instrumentos, pero forzosamente deben publicarse en el sistema de información de contrataciones y adquisiciones del Estado (Guatecompras).

#### **4.6.4 ¿Cuál es el problema con el uso del sistema de información de contrataciones y adquisiciones del Estado (Guatecompras) en la gestión financiera del Congreso de la República de Guatemala?**

Si bien es cierto que el uso de la herramienta electrónica de Guatecompras, es en general un medio perfecto para facilitar el libre acceso a la información de las finanzas públicas en lo referente a como se hacen las contrataciones por bienes y servicios. Este sistema es susceptible de mejoras, no se trata de calificar de ineficiente el sistema, sino hacer ver que es susceptible de mejoras, es este sentido creemos importante hacer notar que tal vez el mayor peligro que existe en los procesos de contrataciones del Congreso es la posibilidad legal que existe de utilizar instituciones privadas como Ong's, fideicomisos y cooperativas para poder adquirir bienes y servicios.

Aunque no se han presentado escándalos en lo que va del presente gobierno relacionados con malos manejos de fondos del Estado a través del empleo de Organizaciones no Gubernamentales Ong's. o el uso de otras instituciones como fideicomisos y cooperativas, no es ilegal el uso de estas instituciones privadas para realizar contrataciones con fondos del Estado. En este caso si bien es cierto que existe la obligación de se emplee el sistema de Guatecompras, no olvidemos que al utilizar estas instituciones, no es necesario regirse por los procedimientos establecidos en la Ley de Contrataciones del Estado, por lo tanto lo que se publicaría en Guatecompras seria la información sobre un concurso que se realizo bajo circunstancias que no dan las mínimas garantías que tendría si se hiciera en base a los procedimientos establecidos en la ley.

#### **4.7 El libre acceso a la información sobre la nomina de empleados y asesores del Congreso de la República de Guatemala.**

Conforme al Artículo 170 inciso b) de la Constitución Política de la República de Guatemala, corresponde al Organismo Legislativo nombrar y remover a todo su personal administrativo, la relación entre el congreso y su personal técnico y administrativo se regulara en base a Ley Orgánica del Organismo Legislativo, su propia ley interna de servicio civil y reglamento de la misma. Esta ley interna es la Ley de Servicio Civil del Organismo Legislativo Decreto Número 44-86 del Congreso de la República y el Reglamento de la Ley del Servicio Civil del Organismo Legislativo emitido por la Junta Directiva del Congreso de la República.

En los Artículos 153 y 154 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, y en los artículos 13, 15 y 16 del la Ley de servicio Civil del Organismo Legislativo, aparece que las contrataciones de cargos en el Congreso se clasifican en dos: a) Sin oposición, y b) Con oposición. Sobre esta clasificación existe cierta discrepancia entre la Ley de orgánica del Congreso y la Ley de Servicio Civil del Congreso. Esto ocurre porque la primera establece como cargos sin oposición a los trabajadores operativos, de mantenimiento y conserjes, mientras que la Ley de Servicio Civil del Organismo Legislativo clasifica como sin oposición solamente a los asesores y establece además que en un plan de clasificación se consignaran que cargos son sujetos a oposición o no. Para tener claridad sobre este punto vamos a atender al principio que una ley específica que en este caso es la Ley de Servicio Civil del Congreso, prevalece sobre una ley general que seria la ley Orgánica del Organismo Legislativo.

En este sentido la clasificación de puestos y salarios responde a lo regulado en los siguientes Artículos de la Ley de Servicio Civil del Organismo Legislativo:

**Artículo 13. Procedimiento para la clasificación.** *En la clasificación de los cargos del personal del Organismo Legislativo, se tomará en cuenta la categoría de los mismos y la necesidad de los servicios. Para los efectos de esta ley y sus reglamentos, los cargos al servicio del Organismo Legislativo, comprenden las siguientes clases:*

- a. Servicio sin oposición.*
- b. Servicio por oposición.*

**Artículo 15. Servicio sin oposición.** *El servicio sin oposición comprende los cargos siguientes:*

- 1. Asesores técnicos.*
- 2. Asesores profesionales universitarios colegiados y habilitados para el ejercicio de su profesión.*

*Los trabajadores de este servicio están sujetos a esta ley, sus reglamentos y demás normas que se emitan por la Junta Directiva del Congreso.*

**Artículo 16. Servicio por oposición.** *El servicio por oposición comprende a todos los demás cargos que se especifiquen como tales en el plan de clasificación respectivo de esta ley, el cual podrá revisarse periódicamente cuando las circunstancias los requieran.*

**Artículos 17. Calificación de los trabajadores.** *Para la determinación de los cargos sin o por oposición, la Junta Directiva elaborará un manual que comprenda los deberes y responsabilidades correspondientes a los mismos, y agrupará los cargos por clases, tomando en cuenta los factores siguientes:*

*Necesidad, naturaleza y requerimientos del cargo.*

*Capacidad, experiencia, estudios, méritos, antigüedad y otros valores complementarios que se juzgue pertinentes. No será necesario la presentación de antecedentes penales y policíacos para que los trabajadores pueden ejercer su derecho al trabajo en el Organismo Legislativo, que deben ser exclusivamente guatemaltecos.*

El actual Manual de Puestos y Salarios que se menciona en los Artículos 16 y 17 de la citada ley establece que no están sujetos a oposición los puestos de mantenimiento y servicios así como los asesores. Estos últimos porque su relación con el Congreso es contractual y civil no laboral como lo establece el Artículo 155 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo en el cual se lee textualmente:

*Artículo 155.- Relación contractual de asesores. La relación entre los asesores y los Bloques Legislativos y las Comisiones de Trabajo del Congreso, es contractual, de naturaleza civil, no laboral y sus atribuciones serán fijadas mediante contrato suscrito con el Congreso de la República y en forma directa por las Comisiones y los propios Bloques Legislativos, en cada caso.*

#### **4.7.1 El libre acceso a la información sobre los cargos por oposición y sin oposición en el Congreso de la República de Guatemala.**

Como ya hemos tratado en este trabajo, gracias al proyecto SIAF-SAG surgen varias herramientas del llamado gobierno electrónico que permiten por un lado un mejor desempeño de los funcionarios públicos y por el otro lado son medios de libre acceso a la información del Estado. Entre estas herramientas se encuentran una pagina Web en la cual se publican las nominas de los empleados del gobierno central, esta pagina es <https://nomina.minfin.gob.gt>. Sin embargo esta pagina contiene información del gobierno central, en ella no aparecen las nominas de los empleados del Congreso de la República, ya que esta información se maneja por medios electrónicos pero solo para uso interno del congreso, no existe ninguna obligación legal de que esta información sea pública por medio de sistemas electrónicos.

En el presente año 2006, para tener acceso a esta información es necesario presentar una petición escrita dirigida al Primer Secretario de la Junta Directiva del Congreso, por lo que en si misma no se maneja en secreto, pero no significa de ningún modo que haya garantías que se responda favorablemente a la petición, esto porque en las leyes actuales no se maneja un mecanismo de fácil difusión de los datos relacionados a la información las nominas de puestos y salarios del Congreso.

El valor que tendría para el prestigio del Congreso de que fuera posible el fácil acceso a las nominas de empleados se encuentra en que seria un mecanismo más de transparencia y fiscalización extraestatal del mismo. Siempre han existido críticas sobre la manera discrecional y sin control en que el Congreso puede disponer de fondos para la contratación de empleados en el congreso. Un caso muy especial es el de los asesores del congreso, cuyo número es variable ya que la Ley Orgánica del Organismo Legislativo establece que cada comisión del Congreso debe tener un asesor permanente y que cada partido político tiene derecho a dos asesores más uno extra por cada cuatro diputados que tengan los partidos políticos a propuesta de los jefes de los bloques. La Junta directiva del Congreso puede nombras a los asesores informando previamente a los jefes de bloques. Todo lo anterior en base a lo establecido en el Artículo 38 de la ley que reza:

***Artículo 38. Asesores.** Todas las comisiones tienen derecho a que se les nombre por lo menos un asesor permanente, pagado con fondos del Congreso, uno de los cuales actuará como secretario específico de la comisión y deberá estar presente en todas las sesiones de la comisión. Además las Comisiones tendrán derecho a que la Junta Directiva del Congreso nombre a otros asesores para proyectos específicos y técnicos que se requieran temporalmente.*

*Cada partido político representado en el Congreso de la República tendrá derecho a dos asesores, y uno adicional por cada cuatro diputados, a propuesta del respectivo jefe de bloque. En el caso de los bloques legislativos que no tengan representante legal, la propuesta la hará el respectivo jefe de bloque.*

*La Junta Directiva del Congreso tendrá derecho a nombrar asesores, debiendo informar en la instancia de jefes de bloque sobre el asunto. La Comisión de Estilo contará con asesores permanentes.*

En el caso de los asesores, estos tienen una relación contractual civil y laboral como lo establece el Artículo 155 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, por lo que así como para fines de transparentar las fianzas del Congreso es conveniente que se publique las nominas de sus empleados, también debe hacerse con los asesores. En la actualidad siempre han existido señalamientos que se contratan personas que realmente no tienen ninguna capacidad o conocimientos especiales que les permita brindar un servicio como asesores en el Congreso. Lo correcto sería que se pueda tener un fácil acceso no solo a cuantos asesores hay en general, sino quienes los contrataron, en comisión o bancada laboral y cuales son sus calidades profesionales o conocimientos que les permitirían auxiliar a los Diputados del Congreso en sus funciones.

#### **4.8 En resumen este es el problema.**

El problema que encuentro en Congreso de la República es que como parte de los tres organismos del Estado, realmente no ha dado todos los pasos necesarios para transparentar sus finanzas. Es decir que efectivamente no es imposible obtener la información referente a su gestión financiera, pero la misma no se encuentra fácilmente al alcance del ciudadano común. El Congreso aunque pública su información financiera en el SICOIN, no permite que se pueda tener acceso libremente a la misma, además carece de mecanismos que permitan de

forma fácil y eficiente tener acceso a la información sobre sus planillas de empleados y asesores. Así mismo es posible que el uso de instituciones privadas como por ejemplo las Ong's como un mecanismo legal para evadir la Ley de Contrataciones del Estado.

Todo esto significa que la información sobre sus finanzas se maneja bajo mucha reserva lo que evidentemente se traduce en un nivel muy bajo de transparencia y por lo tanto es mas probable que se sucedan mas actos de corrupción con estos fondos que lo que podrían darse si el Congreso se manejara con un mayor nivel de transparencia.

Recordemos el valor que tienen el Congreso de la República dentro de la estructura del Estado de Guatemala, su papel va más allá del mero trabajo de legislar, tiene una función fundamental en la elección de los magistrados de la Corte de Constitucionalidad, el Procurador de los **Derechos Humanos** así como de ejercer control sobre los funcionarios del gobierno central incluyendo el Presidente de la República.

El Congreso de la República al ser el órgano político por excelencia, esta sujeto a constantes movimientos destinados a crear en la opinión pública un visión poco favorable a mismo por las más variadas razones, además esto incluye las críticas y señalamientos justos que critican o exponen malos manejos dentro de la institución, todo esto obviamente no ayuda en nada al trabajo del Congreso, por lo que una propuesta viable seria que el mismo Congreso se encargara de crear mecanismos de libre acceso a la información a sus finanzas ya sea empleando las herramientas existentes, así como crear otras que perfeccionen y fortalezcan un ambiente de transparencia.



## CONCLUSIONES

1. El Estado de Guatemala se estructura bajo el modelo republicano y representativo de gobierno.
2. El libre acceso a la información pública es un elemento crucial para el desarrollo y consolidación del sistema democrático guatemalteco y de su Estado constitucional de derecho.
3. En un sistema constitucional y democrático, la publicidad y la transparencia son un medio de control sobre el actuar de los funcionarios públicos, mientras que el secreto es una excepción que debe estar regulada y delimitada por ley.
4. El derecho de libre acceso a la información se encuentra garantizado en la Constitución Política de la República de Guatemala al establecer que todos los actos de la administración son públicos.
5. En materia de **derechos humanos** el Estado guatemalteco ha ratificado varios convenios y tratados internacionales que se refieren al Derecho de Libre Acceso a la Información Pública.
6. La Constitución Política de la República de Guatemala le da la categoría de **derecho humano** al libre acceso de la información pública y no le establece más límites que en los casos de la información que esta relacionada con asuntos militares y diplomáticos de seguridad nacional.
7. La Constitución no define que es seguridad nacional y secreto de Estado, ni hace referencia sobre que información tienen el carácter de secreto de Estado.

8. La información financiera del Congreso de la República de Guatemala tiene el carácter de pública, por lo que el Congreso tiene la obligación de buscar los medios para hacerla de dominio público.
9. El proyecto de SIAF-SAG es un gran avance en cuanto a transparentar las finanzas del Estado de Guatemala, incluida las del Congreso de la República. Pero es necesaria cierta capacidad técnica para poder navegar e interpretar correctamente la información publicada en el **Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN)**.
10. Que la información que se publica a través del **Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN)** requiere de una clave especial para el usuario, por lo que no puede emplear la clave de *Prensa*.
11. Que el Congreso de la República para realizar las compras y adquisiciones que requiere emplea el sistema de Guatecompras, sin embargo debido a las fallas del mismo sistema es posible que se utilicen organizaciones no gubernamentales para evadir el su uso.
12. En el caso de las nominas de empleados del Congreso, estas se publican por medios electrónicos pero para uso exclusivamente interno del Congreso por lo que esta información no es de dominio público, ni existe ninguna ley o reglamento que establezca un procedimiento fácil y expedito para obtener esta información.
13. En los Acuerdos de Paz, existe el compromiso de que el Gobierno de la República promueva una Ley de Libre Acceso a la Información. Actualmente aunque existen varios anteproyectos de ley en el Congreso, no ha existido voluntad política por parte del Organismo Ejecutivo y los Diputados del Congreso de la República para promulgar una Ley de Libre Acceso a la Información.

## RECOMENDACIONES

1. Se debe promulgar una nueva Ley de Contrataciones del Estado en la cual se establezca que toda institución pública o privada que maneje fondos del Estado de Guatemala, debe sujetarse a los procedimientos por ella establecida, incluyendo el uso de Guatecompras.
2. Que el Congreso de la República permita el acceso público de la información que pública en sistema de contabilidad integrada (SICOIN), a través del clave de usuario *prensa*.
3. Que el Congreso de la República en su pagina Web o en su defecto en una aparte, publique la información de sus finanzas en un formato lo mas amigable posible (es decir de fácil uso) para los usuarios, esta información también debe incluir la nomina de empleados del Congreso. Se debe además publicar la información sobre los asesores que se encuentren laborando para el Congreso, siendo la información mínima a publicar: a) Nombres completos; b) Duración de sus contratos (incluyendo el texto de los mismos), c) El monto total de sus honorarios, d) Calidades académicas y e) El área específica en la cual están capacitados para asesorar a las distintas comisiones del Congreso y bloques legislativos.
4. Para garantizar el Derecho de Libre acceso de la Información Pública en el Congreso y en general en toda la estructura del Estado de Guatemala es necesario que promulgue una ley de libre acceso a la información pública, dicha ley debe contener como mínimo: a) El principio de que toda la información del Estado es pública excepto los casos especificados en la Constitución y la ley, b) Los parámetros detallados para clasificar la información en poder del Estado, c) Los procesos de clasificación y desclasificación de información del Estado, especificando el tiempo de duración en que la información estará clasificada como “*Secreto de Estado*”, c) Las definiciones de secreto de Estado y seguridad nacional y d) Los procedimientos administrativos para que cualquier ciudadano interesado pueda tener fácil acceso a la información (en soporte físico como electrónico) en poder del Estado, así como los recursos administrativos en caso de que las autoridades administrativas le nieguen infundadamente el acceso al información requerida.

Esta ley también debe crear un Consejo Nacional de Transparencia del Estado que se encargue de velar por el cumplimiento de las leyes de libre acceso a la información. Este Consejo deberá estar integrada por representantes de los un Representante del Organismo Legislativo, un representante del Organismo Ejecutivo y un representante del Procurador de los Derechos Humanos, los cuales deben elegirse cada tres años. La Dirección del consejo quedara a cargo de un Director General, cargo que será turnado entre cada uno de los miembros del consejo y durara en sus funciones un año. La Ley debe garantizar que este Consejo tendrá la independencia necesaria para cumplir con sus funciones, así como los recursos materiales y el personal calificado que necesite, tal y como esta establecido en la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acción ciudadana. **El acceso a la información pública en Guatemala**, informa de tres experiencias piloto, Guatemala: Ed. Magna Terra, (s.f.).
- Acción ciudadana. **Los conflictos de interés en el sector público**, Guatemala: Ed. Magna Terra, 2004.
- Acción ciudadana. **Manual anticlientelar para la fiscalización y control parlamentario de los fondos sociales**, Guatemala: Ed. Magna Terra, 2005.
- Acción ciudadana. **Manual ciudadano para el acceso a la información pública**, Guatemala: Ed. Magna Terra, 2005.
- Acción ciudadana. **La corrupción en Guatemala**, Guatemala: (s.e.) 1999.
- Asamblea de las Naciones Unidas, **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, San Francisco, Estados Unidos de América: 1945.
- AZURMENDI, Ana. **Hacia un nuevo derecho de la información**. (Biblioteca Francisco Xavier Clavijero) México: (s.e.), 2000.
- BAROUH, Emmy y Ernesto Villanueva. **El derecho de acceso a la información**. (Biblioteca Francisco Xavier Clavijero) México: (s.e.), 2001.
- CABANELLA, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Argentina: Ed. Heliasta S.R.I., 1977.
- CALDERON M, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**, 4ª. ed.; Revisada; Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 1999.
- CALDERON M, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo II**, 4ª. ed.; Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 2003.
- CALDERON M, Hugo Haroldo. **Derecho procesal administrativo**, 2da. ed.; Revisada; Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 1999.
- DELGADO DUARTE, Antonio. **Aproximación al secreto de Estado**, Guatemala: (s.e), 2003.

**Enciclopedia jurídica.** Barcelona, España: Ed. Francisco Seiz, S.A., 1983.

FUENMAYOR ESPINA, Alejandro. **El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública**, análisis jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de accesos de los ciudadanos a la información pública. San Jose, Costa Rica: (s.e.), 2004.

GRAMAJO VALDES, Silvio René. **El derecho de acceso a la información**, análisis del proceso de discusión y gestión en Guatemala, Guatemala: (s.e.), 2003.

HERRARTE, Alberto. **Los fundamentos del Estado de derecho**, Guatemala: Ed. Tipografía Nacional, 1996.

Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, “Las Democracias Liberales,” 2006, <http://www.incep.org/main.php?p=9> (2 de marzo de 2006).

Instituto centroamericano de estudios políticos. **Índice de desarrollo democrático de América Latina 2005**, Guatemala: (s.e.), 2005.

INTERIANO, Carlos. **Cultura y comunicación de masas en Guatemala**, Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 1999.

LEÓN, César. **Sala de redacción**, el ideal: “aportar un granito de arena para la transparencia pública,” SALA DE REDACCION, Vol. 1, no. 12 (Marzo de 2004).

LOPEZ PICHILLA, Carlos Enrique. **El derecho a informar y a ser informado como principio para consolidar la democracia**. Guatemala, Guatemala: (s.e.), 2003.

SÁNCHEZ PÉREZ, Mario René “Sistema Integrado de Administración Financiera y Control, la Implantación del siaf en los Gobiernos Municipales” 2005, <http://www.inap.gt.com/congreso/SiafSag.pdf#search=%22siaf%20sag%22> (10 de junio del 2006).

Ministerio de Finanzas Públicas, “Objetivos del Sistema de Información Fiscal,” 2006, <http://transparencia.minfin.gob.gt/transparencia/> (2 de octubre del 2006).

Ministerio de Finanzas Públicas “Proyecto Sistema Integrado de Administración Financiera y Control (siaf-sag) resumen ejecutivo,” 2005,

[http://www.icgfm.org/downloads/19th\\_annual/12\\_Witbeck\\_Sanchez\\_Reforma\\_Sp.pdf#se arch=%22SIAF%20SAG%22](http://www.icgfm.org/downloads/19th_annual/12_Witbeck_Sanchez_Reforma_Sp.pdf#se arch=%22SIAF%20SAG%22) (10 de junio del 2006).

Novena Conferencia Internacional Americana, **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**, Bogotá, Colombia: 1948.

Organización de Estados Americanos, **Carta Democrática Interamericana**, Washington DC, Estados Unidos de América: 2001.

Procuraduría de los Derechos Humanos. **Los Acuerdos de Paz**, 2ª. Ed.; Guatemala: 1997.

SAGONE AYCINENA, Miguel Ángel, Pedro Trujillo Álvarez. **Fortalecimiento de la participación ciudadana y control civil de la asignación y supervisión presupuestaria del sector defensa**. Guatemala: (s.e.), 2005.

**Secreto de Estado**. Selección de textos por Ariel Garrindo, Guatemala: 1999.

TORRES, Raúl. **Corrupción y transparencia**, conceptos y enfoques. Integridad y transparencia. Vol. 4, no. 1 (Noviembre 2003).

VÁSQUEZ MARTÍNEZ, Edmundo. **El Estado de derecho y los derechos humanos**. (Cuadernos de estudios económicos y sociales) Guatemala: (s.e.), 1999.

#### **Legislación:**

**Constitución Política de la República de Guatemala**. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

**Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU 1966)**. Congreso de la República, Decreto 9-92. 1992.

**Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José 1969)**. Congreso de la República, Decreto 6-78. 1978.

**Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción**. Congreso de la República, Decreto 91-2005. 2005.

**Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA 1996)**. Congreso de la República, Decreto 15-2001. 2001.

**Ley de Contrataciones del Estado.** Congreso del República, Decreto No. 57-92. 1992.

**Ley Marco de los Acuerdo de Paz.** Congreso de la República, Decreto Número 52-2005.

**Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas.** Congreso de la República, Decreto Número 31-2002

**Ley de probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos.** Congreso de la República, Decreto 89-2002. 2002.

**Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2006.** Congreso de la República de Guatemala, Decreto 92-2005. 2005.

**Ley Orgánica del Organismo Legislativo,** Congreso de la República, Decreto número 63-94. 1994.

**Ley del Servicio Civil del Organismo Legislativo.** Congreso de la República, Decreto Número 44-86. 1986.

**El Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.** Organismo Ejecutivo, Acuerdo Gubernativo Número 1056-92. 1992.

**Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.** Organismo Ejecutivo, Acuerdo Gubernativo Número 318-2003.

**Reglamento de la Ley del Servicio Civil del Organismo Legislativo.** Junta Directiva del Congreso de la República.

**Resolución Número 100-2004 Normas para el Uso del Sistema de Información de Contrataciones Y Adquisiciones del Estado (GUATECOMPRAS),** Director De La Dirección Normativa De Contrataciones Y Adquisiciones Del Estado.