

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

**CONFIDENCIALIDAD DE LA DECLARACIÓN JURADA PATRIMONIAL**

**RIGOBERTO MENDOZA GUARCAX**

**GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2008.**

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

**CONFIDENCIALIDAD DE LA DECLARACIÓN JURADA PATRIMONIAL**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**RIGOBERTO MENDOZA GUARCAX**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales

**ABOGADO Y NOTARIO**

Guatemala, noviembre de 2008.

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

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. Marco Vinicio Villatoro López
VOCAL V:	Br. Gabriela María Santizo Mazariegos
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN  
TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic. Helder Ulises Gómez
Vocal:	Lic. Manfredo Maldonado
Secretaria:	Licda. Marisol Morales Chew

Segunda Fase:

Presidente:	Lic. Saulo De León Estrada
Vocal:	Lic. Napoleón Gilberto Orozco Monzón
Secretario:	Lic. Edy Giovanni Orellana Donis

RAZÓN: “ Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenidos de la tesis” (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público)



# CORPORACION DE ABOGADOS

*Licenciado Carlos Humberto de León Velasco*



Guatemala, 13 de mayo de 2008.



Señor:

Licenciado Marco Tulio Castillo Lutín  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.  
Universidad de San Carlos de Guatemala.  
Presente.

Distinguido Licenciado:

Respetuosamente me dirijo a Usted, con el objeto de manifestarle que, en cumplimiento de la resolución emitida por esa unidad de tesis de fecha seis de agosto de dos mil siete, en donde se me nombra como Asesor de tesis del Bachiller **RIGOBERTO MENDOZA GUARCAX**, intitulada "**CONFIDENCIALIDAD DE LA DECLARACIÓN JURADA PATRIMONIAL**". Para el efecto hago constar, que el sustentante tomó en cuenta las sugerencias realizadas a su trabajo de investigación, asimismo, realizó las investigaciones y correcciones que en el desarrollo de la investigación se formularon, obteniendo con ello, una investigación de suma importancia para la sociedad guatemalteca.

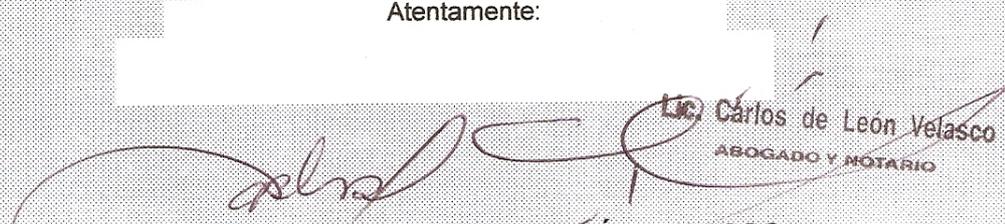
El contenido científico del trabajo que investiga es de carácter jurídico, en el cual se desarrolla lo concerniente al estudio del Derecho Administrativo y en especial lo concerniente a la confidencialidad de la declaración jurada patrimonial que se presta.

El trabajo desarrollado llena los requisitos técnicos que requiere una investigación de tal magnitud; se realizó con los métodos inductivo y deductivo, y la técnica de investigación documental está acorde al mismo, se revisó la redacción del trabajo, que las conclusiones y recomendaciones llenan su cometido, así como la bibliografía utilizada. Por la importancia del trabajo y su contribución al estudio del análisis jurídico de la ley de probidad y la necesidad de que exista un método sobre la confidencialidad de la declaración jurada patrimonial que se presta conforme a la ley..

Así mismo procedí a hacerle algunas modificaciones de forma y de fondo con el único objeto de mejorar el contenido de la investigación, por tal motivo considero que el trabajo correspondiente llena los requisitos del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público y en especial el artículo 32, estimando que el mismo puede ser aprobado, para los efectos consiguientes, emitiendo el presente **DICTAMEN FAVORABLE**.

Con las muestras de mi respeto, soy de Usted su deferente servidor.

Atentamente:

  
Lic. Carlos de León Velasco  
ABOGADO Y NOTARIO

Lic. CARLOS HUMBERTO DE LEÓN VELASCO  
ABOGADO Y NOTARIO

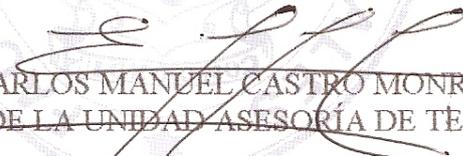
11 Calle 8-14, Zona 1. 5to. Nivel, Oficina 92, Edificio Redún \* Tel.: 2-232 2258 \* 2-230 6473  
Colegiado No. 1557



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y  
SOCIALES. Guatemala, ocho de julio de dos mil ocho.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) NAPOLEÓN GILBERTO OROZCO  
MONZÓN, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante  
RIGOBERTO MENDOZA GUARCAX Intitulado: "CONFIDENCIALIDAD DE LA  
DECLARACIÓN JURADA PATRIMONIAL".

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 el Examen General Público, el cual dice:  
"Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes,  
su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas  
de investigación utilizadas, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía  
utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que  
estimen pertinentes".

  
LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY  
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



cc. Unidad de Tesis  
CMCM/sllh

LIC. NAPOLEÓN GILBERTO OROZCO MONZÓN  
ABOGADO Y NOTARIO  
5ª. Avenida 10-68 zona 1 Of.302 piso 3  
Edif. Helvetia, Guatemala, C.A.  
TEL.22324664



Guatemala, 25 de julio de 2008.-

SEÑOR  
JEFE DE LA UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS  
DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
LICENCIADO CARLOS MANUEL CASTRO MONROY  
SU DESPACHO.-

SEÑOR:

De la manera más atenta me permito comunicarle que he cumplido con la función de Revisor de Tesis del estudiante RIGOBERTO MENDOZA GUARCAX, intitulado "CONFIDENCIALIDAD DE LA DECLARACIÓN JURADA PATRIMONIAL", el cual a mi criterio cumple con todos los requisitos y formalidades que establece la normativa de esta facultad, y emito el dictamen siguiente:

- I. Considero que el tema investigado por el estudiante Rigoberto Mendoza Guarcax, es de suma importancia respecto a su contenido científico y técnico, por lo que puede llegarse a la conclusión de que el mismo, no solo reúne los requisitos exigidos por la normativa correspondiente, sino además, se presenta con una temática de especial importancia para emitir una ley específica que regule y facilite el acceso a la sociedad civil y Organizaciones a la información en poder de las instituciones públicas. Y concluye que es indispensable tener una gestión ética y honesta en el servicio público.-
- II. La bibliografía empleada por el estudiante Mendoza Guarcax, fue la adecuada al tema elaborado y sus conclusiones resultan congruentes con su contenido y las recomendaciones son consecuencia del análisis jurídico de la investigación realizada, habiendo empleado en su investigación los métodos históricos, deductivos e inductivo y con relación a las técnicas, ficheros, fichas de trabajo, etc.; haciendo aportaciones valiosas y propuestas concretas para su realización.-
- III. En definitiva, el contenido del trabajo de tesis, se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben cumplir de conformidad con la normativa respectiva, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, las conclusiones y recomendaciones, bibliografía utilizada son congruentes con los temas desarrollados dentro de la investigación, es por ello que al haberse cumplido con los requisitos establecidos en los artículos 31 y 32 del Normativo para Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, y examen General Público, resulta procedente dar el presente DICTAMEN FAVORABLE, aprobando el trabajo de tesis considerando conveniente la impresión de mismo para que pueda ser discutido en el correspondiente examen público.-

Sin más que agradecer la consideración a mi persona, al encomendarme tan honroso trabajo de Revisor, aprovecho la oportunidad para reiterarle mi alta muestra de estima.-

Sin otro particular, me suscribo muy cordialmente.

F)

LIC. NAPOLEÓN GILBERTO OROZCO MONZÓN  
COL. 2661

Lic. Napoleón Gilberto Orozco Monzón  
ABOGADO Y NOTARIO



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, veinticinco de septiembre del año dos mil ocho.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante RIGOBERTO MENDOZA GUARCAX, Titulado CONFIDENCIALIDAD DE LA DECLARACIÓN JURADA PATRIMONIAL Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de Tesis.

CMCM/sllh



## DEDICATORIA

A DIOS: Por concederme la vida y salud, porque siempre ha guardado mis pasos y ha sido una luz en mi camino.

A MI ESPOSA  
Y MIS HIJOS: Rosario, Dayana, Cristopher: Por su amor, cariño, comprensión, apoyo incondicional, por ser el motivo y razón de todo el esfuerzo y sacrificio.

A MIS PADRES: Mi madre: Bartola Guarcax Coc. A mi padre: Cristóbal Mendoza Tuy. Por criarme, educarme, por su apoyo y cariño incondicional que siempre me brindaron para lograr esta meta.

A MI FAMILIA  
EN GENERAL: Les agradezco por el apoyo moral que me dieron para llegar a alcanzar este triunfo como profesional.

A LA FAMILIA: Tun Guarcax, agradezco el apoyo moral, motivacional que me dieron para alcanzar mis sueños.

A MIS AMIGOS  
Y COMPAÑEROS: Con quienes hemos compartido momentos de alegría y tristeza.

A MIS  
FORMADORES  
Y MENTORES: Gracias a sus consejos, enseñanza y formación académica que me servirá para toda la vida.

AL GOBIERNO  
DE FINLANDIA: Por contribuir a la educación y formación académica de los guatemaltecos.

A LA FACULTAD: De Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala

## ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
Introducción.....	i

### CAPÍTULO I

1. Confidencialidad y secretos de Estado.....	1
1.1. Antecedentes históricos .....	1
1.1.1. Etimología de la palabra confidencialidad .....	1
1.1.2. Antecedentes en Guatemala. ....	3
1.2. El Gobierno .....	5
1.2.1. El Estado ...	6
1.2.2. Sistema de gobierno .....	6
1.2.3. Regímenes de gobierno .....	7
1.2.4. Caso de Guatemala .....	8
1.3. Efectos de la confidencialidad y secretos de Estado en el desarrollo social.....	10

### CAPÍTULO II

2. La administración pública .....	15
2.1. La función administrativa.....	15
2.2. Elementos.....	17
2.3. Órgano administrativo.....	19
2.4. Relación entre Estado, gobierno y administración pública.....	20
2.5. El valor democrático de la gestión pública.....	22
2.6. La democracia como forma de gobierno.....	23
2.7. La gestión pública.....	25

### CAPÍTULO III

	<b>Pág.</b>
3. La relación funcional (servicio civil) . . . . .	27
3.1. Noción del servicio civil. . . . .	27
3.2. Sujetos de la relación funcional. . . . .	29
3.3. Servidores públicos. . . . .	30
3.4. Sistemas de ingreso al servicio civil. . . . .	34
3.5. Designación de funcionarios. . . . .	34
3.6. Clases de servicio civil. . . . .	36
3.7. Responsabilidad política, jurídica de los empleados y funcionarios públicos. . . . .	37
3.8. Análisis de la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios Públicos. Decreto Número 89-2002. . . . .	40
3.8.1. Declaración patrimonial. . . . .	43
3.9. La Contraloría General de Cuentas. . . . .	46
3.9.1. Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas Decreto Número 31-2002 . . . . .	46
3.10. Análisis del marco legal de la Ley del Servicio Civil en Guatemala	48

## **CAPÍTULO IV**

4. Derecho de acceso a la información pública. . . . .	51
4.1. Antecedentes. . . . .	51
4.2. Concepto. . . . .	52
4.3. Derecho a la información y derecho de acceso a la Información. Diferencias conceptuales. . . . .	53
4.4. Relaciones con otros derechos y garantías. . . . .	55
4.4.1. Relación entre el derecho de acceso a la información con el derecho de petición. . . . .	55
4.4.2. El Derecho de acceso a la información y el principio de publicidad de los actos de los funcionarios públicos . . . . .	56

	<b>Pág.</b>
4.4.3. El derecho de acceso a la información y el principio de legalidad. . . . .	56
4.4.4. Derecho de acceso a la información y su relación con la libertad de expresión. . . . .	57
4.5. Elementos que convierten a la información en transparente. . . . .	58
4.5.1. Relevancia de la información. . . . .	58
4.5.2. Accesibilidad de la información. . . . .	59
4.5.3. Exigibilidad de la información. . . . .	60
4.5.4. Situación del acceso a la información pública en Guatemala. . . . .	61

## **CAPÍTULO V**

5. Confidencialidad de la declaración jurada patrimonial. . . . .	67
5.1. El acceso a la información por parte de la sociedad civil. . . . .	67
5.2. La cooperación entre las autoridades y la sociedad civil. . . . .	69
5.3. Transparencia. . . . .	70
5.4. Rendición de cuentas. . . . .	71
5.4.1. Recepción de regalos. . . . .	72
5.5. Excepciones al derecho de acceso a la información en la legislación guatemalteca. . . . .	74
5.6. Publicidad de la declaración de bienes y deudas. . . . .	76
 CONCLUSIONES. . . . .	 79
RECOMENDACIONES. . . . .	81
BIBLIOGRAFÍA. . . . .	83

## INTRODUCCIÓN



La presente investigación se refiere a la confidencialidad de la declaración jurada patrimonial de los funcionarios y empleados públicos, establecida en el Artículo 21 de la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos; el cual indica así: "Los datos proporcionados por los funcionarios públicos dentro de su declaración jurada patrimonial deben tenerse como proporcionados bajo garantía de confidencialidad, se prohíbe su divulgación por cualquier medio y sólo podrán verificarse dentro de un proceso judicial." Situación totalmente contraria, indicada en la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual establece en su parte dogmática, en el Artículo 30, publicidad de los actos administrativos señalando 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 y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia.

En virtud que durante los últimos años se han incrementado, en forma por demás escandalosa, los casos de corrupción en el Estado, socavando con ello en forma peligrosa la credibilidad del régimen democrático y de sus instituciones, a la vez, permite que personas involucradas en actos de corrupción sigan ocupando cargos públicos, esto conlleva a que se hace imprescindible que se genere el marco legal que sienta las bases definitivas para lograr el libre acceso y sin obstáculos a la información que contenga las declaraciones de probidad de todo funcionario público, ya que cada acto de corrupción resta una oportunidad al desarrollo a nuestro país, debido a que los fondos públicos que se deben utilizar en salud, educación, transporte o en el mejoramiento de las condiciones sociales de los habitantes de la nación, van a manos de funcionarios de gobierno que amasan verdaderas fortunas a la sombra del Estado.

En consecuencia, debe entenderse que puede obtenerse información relacionada con las personas que ocupan puestos públicos en la administración; el objetivo



fundamental del presente trabajo de investigación consiste en la aplicación total de la ley constitucional de transparencia en el manejo de los documentos que demuestran si los funcionarios públicos han realizado sus funciones en los cargos que se les han confiado, en forma honesta, transparente, principalmente, si han hecho buen uso de los fondos del Estado, en beneficio del pueblo de Guatemala.

La hipótesis planteada en este estudio, consiste en que, tener acceso a información implica una mayor posibilidad de tomar decisiones conscientes en función de un ejercicio ciudadano. Esta nueva forma de participación social se convierte en una manera de hacer ciudadanía, más allá de lo tradicional que representa el voto. Una mayor participación del ciudadano dentro de un espacio público en beneficio de aportar, apoyar o modificar una agenda pública, puede conducir al traslado de una democracia representativa a una democracia deliberativa; en consecuencia, se debe crear una ley de libre acceso de información pública.

El objetivo general planteado al inicio de la investigación fue: determinar la importancia del libre acceso a la información de la administración pública y de los funcionarios y empleados públicos; es una forma de participación ciudadana para concienciar las decisiones administrativas, y no a la confidencialidad de la declaración jurada patrimonial de los funcionarios y empleados públicos.

Dentro de los objetivos específicos, entre otros, se planteó: denunciar la existencia de la cultura de secretos, confidencialidad, discreción y la impunidad de los gobernantes frente a los ciudadanos; proponer la derogación del Artículo 21 del Decreto 89-2002 del Congreso de la República, que contiene la confidencialidad de la declaración jurada patrimonial de los funcionarios y empleados públicos; destacar la importancia de la participación de los ciudadanos para fortalecer la democracia, más libre y participativa.

Las técnicas utilizadas en la investigación de estudio fue: la investigación legal en la Constitución Política de la República, la Ley de Probidad y responsabilidades de funcionarios y empleados públicos, la Ley Orgánica de la Contraloría General de



Cuentas, la Ley del Servicio Civil. La técnica utilizada fue: la investigación bibliográfica de análisis y contenido, para la recopilación de la información para fundamentar los aspectos teóricos y doctrinarios de la investigación. Se usaron los métodos analítico, deductivo, inductivo, sintético; asimismo el histórico y sociológico.

Este análisis consta de cinco capítulos: el primero, se refiere a la confidencialidad y secretos de estado en Guatemala, el sistema de gobierno y los efectos de la confidencialidad en nuestro medio.

El segundo capítulo, desarrolla lo concerniente a la administración pública, función administrativa, relación entre Estado, gobierno y administración pública; democracia como forma de gobierno.

El capítulo tercero, se refiere al servicio civil, el cual es la relación jurídico laboral que existe entre el Estado y los particulares, la responsabilidad política, jurídica de los empleados y funcionario públicos, análisis de la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionario Públicos, Ley de la Contraloría General de Cuentas, y la Ley del Servicio Civil en Guatemala.

En el cuarto capítulo, se analiza el derecho de acceso a la información pública, la relación del derecho de acceso a la información pública con otros derechos y garantías y la situación actual en Guatemala.

En el quinto capítulo, y último, se establece un análisis jurídico de la confidencialidad de la declaración jurada patrimonial en las distintas legislaciones de nuestro país, y la participación de los ciudadanos y las diferentes agrupaciones y sociedades civiles para la transparencia y buena inversión de los recursos del Estado.

## CAPÍTULO I

### 1. Confidencialidad y secretos de Estado

#### 1.1. Antecedentes históricos

##### 1.1.1. Etimología de la palabra confidencialidad.

Según la historia: “cuando Carlos III de España expulsó de sus dominios a los jesuitas, se le preguntó el motivo de tal medida. Y la respuesta del monarca fue concluyente y dijo: “Por razones que guardo en mi real pecho”.<sup>1</sup>

El distinguido profesional del derecho dice: “El sustantivo confidencialidad, proviene de confidencial, adjetivo aplicable a lo que se hace o se dice en confianza o con seguridad recíproca entre dos o mas personas, derivado de confidencia: revelación secreta, noticia reservada”, y que mucho tiene que ver con el concepto de secreto”.<sup>2</sup>

Por virtud de la confidencialidad un sistema de información sólo permite el conocimiento de la misma a quienes estén autorizados, lo que sería una forma de preservar la naturaleza del secreto, considerado en abstracto, como: conocimiento de objetiva relevancia que voluntariamente se oculta a una o más personas. El secreto es de naturaleza política, pues se establece por la prohibición de divulgar y no por la imposibilidad de saber –como ocurre con el misterio–.

La palabra confidencial aparece en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española: que se hace o se dice en confianza o con seguridad recíproca entre dos o mas personas- y a su vez nos remite a ver la palabra; secreto, y esta palabra aparece dos veces: en la primera, señala la procedencia de la palabra: “latina secretum y, en su acepción: a) indica que es -Lo que cuidadosamente se tiene reservado y oculto- y, en la acepción: b) -Reserva, sigilo-. La segunda vez que aparece la palabra secreto

---

<sup>1</sup> .Fernandez, Severiano, **El derecho de acceso a los documentos administrativos**, pagina 311.

<sup>2</sup> Dahl, Robert. **La democracia, una guía para los ciudadanos**, pagina 7.

en el Diccionario de la Real Academia, lo hace como adjetivo e indica la procedencia del latín *secretus*, (participio de *scernere*, *segregar*) y en su acepción señala que es lo -Oculto, ignorado, escondido y separado de la vista o del conocimiento de los demás”.<sup>3</sup>

De la definición gramatical se puede desprender que lo secreto además de ser algo separado o segregado debe ser, también, oculto. Secreto, por consiguiente, como instrumento de paz y armonía, donde encuentra su justificación, y cuya eficacia en el ámbito comunicativo se vería garantizada, entre otros, por la aplicación del lenguaje, en el que opera una recodificación, cuya singularidad está en subrayar el ámbito restringido y excluyente de los grupos que intercomunica.

Para Arturo Ribagorda, confidencialidad es: “a.- Propiedad de la información que impide que ésta esté disponible o sea revelada a individuos, entidades o procesos no autorizados. Según esta norma la confidencialidad es un servicio de seguridad. b.- Prevención de la revelación no autorizada de información. c.- Característica de los datos e informaciones que son revelados sólo a los usuarios, entidades o procesos en el tiempo y forma autorizados. El mantenimiento de la confidencialidad, junto con el de la integridad y disponibilidad, constituye el objetivo de la seguridad de la información. No toda, la información manejada por una organización incide del mismo modo en su funcionamiento y logro de sus objetivos”.<sup>4</sup>

El control de la totalidad de la información de los actos de la administración pública; la forma de inversión uso de los fondos públicos, debe ser controlado por algún sector social o una organización es difícil y costoso, no obstante puede haber casos en que así se requiera, pero generalmente, junto a las informaciones que han de ser preservadas, existen otras que requieren ser difundidas y por tanto no necesitan ser protegidas.

---

<sup>3</sup> Real Academia Española, **Diccionario de la lengua española**, pág. 543

<sup>4</sup> Ribagorda, Arturo, **Derecho a información**, pág.44

Pero la delimitación de estos ámbitos de confidencialidad y su protección, no es pacífica, llegando a constituir uno de los temas políticos esenciales a nivel mundial en los países con sistemas democráticos.

### 1.1.2 Antecedentes en Guatemala

En 1985, con un proceso de elecciones libres y limpias, se inicia el camino hacia la democratización de Guatemala. Tras una serie de dictaduras militares, fruto de varios golpes de Estado o como producto de procesos electorales fraudulentos, que se sucedían desde 1953, se instaura un gobierno civil en el país democráticamente electo. El cambio o la transición pudo haber tenido varios motivos, pero hay uno que es irrefutable. Como señala Dahl, "las dictaduras militares habían sido bastante desacreditadas por sus fracasos, particularmente en América latina".<sup>5</sup>

El gobierno de ese entonces, presidido por el demócratacristiano Vinicio Cerezo, estaba basado en una nueva Constitución Política, que entre otras cosas, establecía una serie de instituciones creadas para coadyuvar a la sostenibilidad del proceso democrático. Se crea, pues, la Corte de Constitucionalidad, El Tribunal supremo electoral y el Procurador de los Derechos Humanos; sin embargo, una cosa es lo que está escrito en la ley y otra es lo que se ha cumplido en la práctica con el paso de los años. "El reto ha sido luchar tanto por reforzar las nuevas instituciones y prácticas democráticas, así como por la forma en que éstas pueden pasar la prueba del tiempo, el conflicto político y la crisis".<sup>6</sup>

No obstante, dejar atrás varias décadas de un sistema autoritario, como indica Morlino: "la ausencia de garantías reales para el ejercicio de los distintos derechos

---

<sup>5</sup> Dahl, **Ob. Cit.** Pág.22

<sup>6</sup> **Ibid.** Pág. 9

políticos y civiles era el modus operandi no se logra con el simple arribo de un gobierno civil”<sup>7</sup>

Además, no se puede olvidar el hecho de que Guatemala es un país en el que hubo un conflicto interno entre la guerrilla, denominada Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), y el ejército, desde 1960 hasta 1996. Por lo tanto, en este período de transición, a pesar de haber tenido ya cinco gobiernos civiles legítima y democráticamente electos, la ingerencia del poder militar en muchas de las estructuras de Gobierno ha sido un hecho evidente. Como señala Morlino, se deja de ser un régimen autoritario, pero que aún no ha entrado del todo en el genus democrático.

Siguiendo el modelo que plantea Dahl, “cualquier país para denominarse democrático, como mínimo, debería de poseer ciertos arreglos, prácticas e instituciones políticas que significan un avance, aunque no completo, hacia la consecución de los criterios democráticos ideales (los arreglos son algo más bien provisional, se tiende a pensar en prácticas como algo más habitual y por lo tanto, más duradero. Y finalmente se piensa en instituciones cuando un hecho se ha sentado después de un largo itinerario. Cuando un país avanza desde un gobierno no democrático a otro democrático, los tempranos arreglos democráticos, se convierten gradualmente en prácticas, que a su debido tiempo desembocan en instituciones asentadas) . Dentro de estas instituciones hay una que el autor denomina Fuentes Alternativas de Información”.<sup>8</sup>

Y es precisamente que desde esta perspectiva que se analizará el caso de Guatemala, ya que se pretende dar cuenta sobre el proceso de discusión del tema de

---

<sup>7</sup> Morlino, Leonardo, **Los autoritarismos; manual de ciencia política**, pág. 131

<sup>8</sup> Dahl, **Ob. Cit.** Pág.2

acceso a la información pública y sus implicaciones en el desarrollo del proceso democrático y de construcción de ciudadanía del país.

Según el autor por "-fuentes alternativas de información- se debe entender aquella acción que ejercen los ciudadanos al solicitar información independiente de otros ciudadanos, expertos, periódicos, revistas, libros, telecomunicaciones y similares. Es decir, es el derecho que puede ejercer la ciudadanía para acceder a información que no está bajo el control del gobierno, ni de cualquier grupo político que intente influir sobre los valores y las actitudes políticas públicas; es un derecho que debe estar protegido por la ley".<sup>9</sup>

A pesar de existir un mandato legal y después de casi doce años de haberse firmado los Acuerdos de Paz, en el país aún persiste una serie de prácticas autoritarias heredadas de los gobiernos militares, entre ellas, el secreto de Estado en donde todo queda enmarcado dentro del rubro de "seguridad nacional", aun cuando no tenga nexos con temas militares. Así también, existe el temor de hacer público todo lo referente a las ejecuciones presupuestarias, foco de corrupción que ha caracterizado al ejercicio gubernamental en el país. Como señala Fernández, "en un Estado autocrático la regla por naturaleza es el secreto, la cual asegura la arbitrariedad e incontrolabilidad del poder, pero en un Estado democrático la regla debe ser, por el contrario, la transparencia de la acción de los poderes públicos y el secreto la excepción. El Estado autocrático el secreto de Estado –arcana imperi- no es la excepción sino la regla: las decisiones políticas deben ser adoptadas lejos de las miradas indiscretas del público...La opacidad en las acciones es necesaria para garantizar la incontrolabilidad y la arbitrariedad."<sup>10</sup>

## 1.2. El Gobierno

Es una parte del Estado y representa la autoridad de éste. Está formado por el conjunto de personas, instituciones y órganos que ejercen el poder político en el

---

<sup>9</sup> Dahl, **Ob. Cit.** Pág. 32

<sup>10</sup> **Ibid.** Pág. 40

Estado y su estructura se conoce como Administración Pública. El gobierno es quien elabora, ejecuta y sanciona las normas jurídicas a través de órganos legítimamente constituidos.

### 1.2.1. El Estado

Un destacado académico define al estado como: “Una forma de organización social con personalidad jurídica propia ( ente susceptible de adquirir derechos y contraer obligaciones) por medio de la cual se organiza a una comunidad de seres humanos que se encuentra asentada en un territorio específico a través de un ordenamiento jurídico que ha sido creado y es mantenido y aplicado por el poder público de dicho estado con la finalidad de procurar la realización del bien común”.<sup>11</sup>

### 1.2.2. Sistema de gobierno

Se clasifica según:

- Legitimación del ejercicio del poder:
  - Democracia: significa que el poder lo tiene y le corresponde al pueblo en el gobierno político de un estado, puede ser directa; cuando los mismo habitantes ejercen por si mismos e indirecto cuan los habitantes eligen a los representantes que lo ejercen.
  - Aristocracia: es un sistema de gobierno en que solamente ejercen el poder las personas más notables del estado, los llamados oligarquía, ya que existe tres grupos de personas: campesinos, Militares y sabio o filósofos (solo estos últimos ejercen el poder)
  - Autocracia: Una persona o grupo de personas toman el poder por la fuerza principalmente militar, llamados dictar, tiranos, déspota.

---

<sup>11</sup> Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**, pág. 31

- Teocracia: es un sistema de gobierno a través de la cual el poder lo tiene Dios por lo mismo los dirigentes de las sectas se proponen, los habitantes votan y Dios decide.
- Según quien ejerce el poder:
  - Monarquía: Es una forma de gobierno en que el poder supremo corresponde con carácter vitalicio a un príncipe, designado generalmente según orden hereditario y a veces por elección.
  - República: Es una forma de gobierno representativo en que el poder reside en el pueblo, personificando es por un jefe supremo llamado presidente. Lo divide en tres organismos: Ejecutivo, legislativo y judicial y el ejercicio de ese poder es temporal.

### 1.2.3. Regímenes de gobierno:

Es la manera como se estructura el organismo ejecutivo del estado puede ser:

- Sistema Parlamentario: dentro de este sistema se encuentran divididas en; la función política: rey o monarca, es para representarlo ante otros estados; la función administrativa, el primer ministro se encarga de la prestación de los servicios públicos; los ministros son los que toman las decisiones administrativas; el parlamento es el que designa al primer ministro; se realizan Interpelaciones, que es un juicio para el ministro al darle un voto de falta de confianza y luego lo despiden.
- Sistema presidencialista: es un sistema de gobierno que surge en los Estados Unidos de Norteamérica. Las características

más importantes son las siguientes: el presidente es que ejerce la función política administrativa. El congreso, es realiza la función legislativa. Se designa al presidente por elección popular. Secretarios de estado son órganos asesora, no toman decisiones, no existe interpelación para los ministros.

#### 1.2.4. Caso de Guatemala:

El sistema de gobierno en Guatemala, es republicano y una copia del régimen presidencialista de los Estados Unidos de Norte América. “Sin embargo nuestro régimen tiene algunas características del Régimen Parlamentario, como ejemplo se tiene la función que ejercen lo ministros de Estado, que tienen competencia administrativa y responsabilidades frente a particulares y la figura jurídico-político de la interpelación que es típico del régimen parlamentario. Básicamente el sistema guatemalteco es presidencialista pero con las características del parlamentarismo, como ya se indico anteriormente, se puede decir que nuestro régimen de gobierno es un sistema mixto por tener características de ambos regimenes, es Semiparlamentario y Semipresidencialista. Guatemala adopto un régimen presidencialista, en desde el presidente de la republica de Guatemala es el Jefe del Estado y del Gobierno; contrario de los sistemas parlamentarios en donde existen dos figuras, pues una persona es el jefe del Estado ( Rey, Monarca o Presidente) y otra es la persona que desarrolla la jefatura del Gobierno o administración publica (Primer ministro o presidente del Consejo de Ministros)”<sup>12</sup>

Existen varias formas o tipos de gobierno. La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 140 establece, “El Estado de Guatemala. Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo”.

---

<sup>12</sup> Calderón, Hugo, **Derecho administrativo I**, pág. 122

El sistema de gobierno republicano se caracteriza porque el pueblo delega su poder en tres organismos: el organismo Ejecutivo, el Organismo Legislativo y el Organismo Judicial, aclarando que uno solo es el poder.

Guatemala es una república porque tiene una forma de gobierno representativa. Esto quiere decir que las autoridades gobiernan un determinado tiempo en nombre del pueblo al que representan. El Presidente y Vicepresidente representan a toda la población del país. Los diputados a la población del departamento o distrito del que provengan y los alcaldes a la población de los municipios a que representan.

El sistema de gobierno es democrático porque es el pueblo quien elige libremente a sus representantes para gobernar. En las democracias el gobierno es electo por el pueblo en forma universal, directa y secreta y hay libertades plenas. Los regimenes son alternativos. Los partidos políticos son su fundamento. Otra de las características de la democracia es la existencia de varios partidos y el pleno derecho de la oposición a expresarse.

La administración, aplicación y creación de leyes, del estado se realizan a través de tres organismos o poderes. Cada uno de ellos tiene sus propias responsabilidades y es independiente de los otros; estos son:

- Organismo Ejecutivo: es un organismo del Estado, que tiene como función esencial cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes; asimismo, dirige la política y administración pública. Se representa por el Presidente de la República, juntamente con el Vicepresidente, los Ministros y Viceministros de Estado que lo integran, Según indica el Artículo 182 Constitución Política de la Republica de Guatemala.

- Organismo Judicial: es un organismo del Estado, que tiene como función juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. Se integra por la Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales que la ley establece, según Artículo 203 de la Constitución Política de la República de Guatemala.
- Organismo Legislativo: es un organismo del Estado, que tiene principalmente a su cargo la función legislativa; es decir, decretar (crear), reformar (cambiar) y derogar (dejar sin efecto) las leyes. Está compuesto por diputados (distritales y de listado nacional), electos para un periodo de 4 años, pudiendo ser reelectos. Según Artículo 157 y 171 Constitución Política de la República de Guatemala. el organismo Ejecutivo, el organismo Legislativo y el organismo Judicial.

### 1.3. Efectos de la confidencialidad y secretos de estado en el desarrollo social

Cualquier política dirigida a obstaculizar el acceso a información relativa a la gestión estatal, a la que tienen derecho todas las personas, tiene el riesgo de promover la corrupción dentro de los órganos del Estado debilitando así las democracias. En virtud que durante los últimos años se han incrementado en forma por demás escandalosa los casos de corrupción en el Estado, socavando con ello en forma peligrosa la credibilidad del régimen democrático y de sus instituciones y a la vez permite que personas involucradas en actos corrupción sigan ocupando cargos públicos se hace imprescindible que se genere el marco legal que sienta las bases definitivas para lograr el fácil acceso y sin obstáculos a la información que contenga las declaraciones de probidad de todo funcionario público, ya que cada acto de corrupción resta una oportunidad al desarrollo de nuestro país, pues los fondos públicos que se debieron haber utilizado en salud, educación, transporte, o en el mejoramiento de las condiciones sociales de los habitantes de la Nación, van a parar en unas pocas manos de funcionario de gobierno que amasan verdaderas fortunas a la sombra del Estado.

En consecuencia debe entenderse que puede obtenerse información relacionada con las personas que ocupan puestos públicos en la Administración, el objetivo de este trabajo de investigación es la aplicación total de la ley constitucional que indica una total transparencia en el manejo de los documentos que demuestren si los funcionarios públicos han realizado sus funciones en los cargos que se les han confiado, en forma honesta, transparente y principalmente, si han hecho buen uso de los fondos del Estado, en beneficio del pueblo de Guatemala, que es uno de los mayores contribuyentes de los mismos por medio del pago de sus impuestos. La información se constituye como forma preventiva contra estas prácticas ilegales que azotan nuestro país.

La transparencia de los actos del gobierno puede ser incrementada a través de la creación de un régimen legal en el cual la sociedad tenga acceso a información. En este contexto, la regla debe ser la publicidad de los actos, y la administración de gobierno como bien común y no la manipulación y el ocultamiento de los actos públicos.

Tal como señala la Relatoría para la Libertad de Expresión en el ámbito de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe del año 2007: “En un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales de participación política, votación, educación y asociación, entre otros, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información”.<sup>13</sup>

La publicidad de la información permite que el ciudadano pueda controlar (la gestión pública), no sólo por medio de una constatación de los mismos con la ley, que los gobernantes han jurado cumplir, sino también ejerciendo el derecho de petición y de obtener una transparente rendición de cuentas.

---

<sup>13</sup> Comisión de los derechos humanos, **Libertad de expresión**, pág.12

“El acceso a la información, a la vez de conformarse como un aspecto importante de la libertad de expresión, se conforma como un derecho que fomenta la autonomía de las personas, y que les permite la realización de un plan de vida que se ajuste a su libre decisión”<sup>14</sup>.

Los secretos de Estado “no son tantos como les gusta afirmar a los charlatanes y creer a los ignorantes: el secreto sólo es indispensable en determinadas circunstancias extraordinarias y pasajeras, para alguna expedición militar, por ejemplo, o para alguna alianza decisiva, en época de crisis. En los demás casos, la autoridad sólo quiere el secreto para actuar sin oposición”<sup>15</sup>. “Para actuar sin control, que es, a su vez, equivalente a afirmar con posibilidad de hacerlo arbitraria por impunemente. Esto supondría, no sólo el fin de la opinión pública, sino sobre todo, el fin del Estado de Derecho”<sup>16</sup>.

Estado actúa en la información a través de todas sus potestades: legislativa, reglamentaria, judicial, de policía, sancionadora, pues cualquier acto administrativo puede originar una noticia, una respuesta social o una opinión. Tiene unas actuaciones que, participando de una o varias de las potestades anteriores, le convierten específicamente en informador. Y las condiciones en que cumpla este rol varían con el régimen político.

Un destacado profesional del derecho indica: “La presencia de la democracia de un Estado se encuentra en la información que proporcionen los poderes públicos: en que esta información exista y sea fluida y suficiente y en que no esté tergiversada. Por eso hay que hacer, como se ha hecho muchas veces en la doctrina, una equiparación entre totalitarismo y desinformación”<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión 2002. **El acceso a la información pública como ejercicio de la libertad de expresión de los pobres**. Puntos 16 y 17. Fuente: página web de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. [www.cidh.org](http://www.cidh.org) (consultado dos de abril del 2008)

<sup>15</sup> Constant, Benjamín. **Principios de política, en escritos políticos**, pág.93.

<sup>16</sup> Rodríguez Uribe, J. M. **Opinión Pública, oncepto y modelos históricos**. pág. 326.

<sup>17</sup> Bel Mallen, Ignacio, Et.al. **Derecho de la información: sujetos y medios**, págs. 327 y 328.

Se enfatiza también que esta situación de moralidad y conciencia se debe ser enseñado, instruido, y fundamentados desde los hogares a través de los padres de familia quienes tienen la obligación de corregir y educar a sus hijos inculcando la honradez el respeto de lo ajeno; también esta obligación lo tienen los centros educativos de practicar esta regla social, para que cuando lleguen a ocupar estos puesto públicos lo realizan con eficacia, eficiencia y honradez, para el bien común de toda la población y desarrollo social.



## CAPÍTULO II

### 2. La administración pública

Antes de desarrollar el tema de la función administrativa, es importante hacer mención de la Administración Pública esta dividida en dos grandes partes importantes desde dos puntos de vista:

- Desde el punto de vista objetivo o material: según el destacado maestro dice “La Administración Pública se refiere a la serie de pasos que se siguen para alcanzar un fin determinado, en el menos tiempo posible (ser eficiente) y con el menor gasto de recursos posible (eficacia)”<sup>18</sup>.
- Desde el punto de vista subjetivo o formal: dice; “La Administración Pública es el conjunto de órganos que forman al Estado como persona jurídica, a través de los cuales el Estado expresa su voluntad, presta servicios públicos para la realización del bien común”.<sup>19</sup>

#### 2.1. La función administrativa

Los fines del Estado señalan los propósitos generales o las metas que se propone alcanzar, los que son incorporados al texto constitucional y que desarrolla la legislación administrativa. Artículo Uno de la Constitución Política de la Republica de Guatemala. El estado desarrolla su actividad coactiva por medio de sus funciones, la legislativa que tiene como acto básico la ley, la función administrativa el acto administrativo y la función jurisdiccional la sentencia.

La función administrativa o también llamada función ejecutiva, es la que le corresponde al Estado por medio del Organismo Ejecutivo, el cual se encarga de

---

<sup>18</sup> Caldero, **Ob. Cit:** Pág. 34

<sup>19</sup> **Ibid.** Pág.36

administrar los recursos del Estado, brindando servicios públicos para llegar al bien común. es la que normalmente comprende al Organismo Ejecutivo, que se realiza por medio de un orden jurídico determinado. Podemos determinar que el Derecho Administrativo, es una rama del Derecho Público que comprende el estudio de los principios y normas jurídicas que regulan:

- La función administrativa del Estado.
- Las relaciones entre la Administración Pública y los particulares.
- Las relaciones ínter orgánico.
- Los mecanismos de control de la administración pública.

Limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de política o control.

Indica el licenciado Calderón: “La función administrativa es regulada por el Derecho Administrativo, que forma el conjunto de normas que rige, necesariamente a la administración pública y demás actividades relacionadas con la función administrativa, que corresponde al Ejecutivo”.<sup>20</sup>

Para Marienhoff, citado por Prat, define a la Administración como: “Actividad práctica, permanente y concreta del Estado (criterio, objetivo, material), que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades de grupo social y de los individuos que lo integran (criterio finalista). Fiel a sus afirmaciones Marienhoff, no introduce a esta

---

<sup>20</sup> Calderón, **Ob. Cit.** Pág. 17

definición ningún criterio subjetivo y combina dos elementos de base de la concepción objetiva”.<sup>21</sup>

El profesor Fraga, citado por el Lic. Hugo Calderón, señala que: “la satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa la realiza el Estado y que para ello se organiza en una forma especial. La organización especial de que habla constituye la Administración Pública y manifiesta que la administración pública debe entenderse desde el punto de vista FORMAL como el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y que desde el punto de vista MATERIAL es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión”.<sup>22</sup>

## 2.2. Elementos

Los elementos más importantes de la definición dada de administración pública, se puede resumir y explicar de la siguiente manera: a) el órgano administrativo, b) la actividad que la administración realiza, c) la finalidad que pretende el estado a través de la administración y d) el medio que la administración pública dispone para la realización de sus propósitos.

- El Órgano Administrativo: podemos entender al órgano administrativo, como aquellos distintos entes que el Estado utiliza como medio o instrumentos para manifestar su voluntad y con ello prestar servicios públicos que colaboren con la realización del bien común. Son todos aquellos órganos que pertenecen a la administración pública y que son el medio o el conducto por medio del cual se manifiesta la personalidad del Estado. La calidad de órgano deriva directamente de la propia Constitución, la persona jurídica

---

<sup>21</sup> **Ibid.** Pág. 19

<sup>22</sup> **Ibid.** Pág. 20

estatal no necesita de un acto volitivo de determinación, pues el órgano “íntegra” la estructura de la persona, forma parte de ella, y es a través del cual el Estado se desenvuelve como sujeto de derecho. Según Artículo 15 del Código Civil, manifiesta que el estado el persona Jurídica de derecho público; La personalidad jurídica del Estado debe ser analizada desde el punto de vista de las personas jurídicas, colectivas del Derecho Público.

- **Actividad:** Los órganos de la administración pública desarrollan una actividad, y esa actividad se desarrolla a través de la prestación de los servicios públicos a los cuales ésta obligada la administración pública, para el logro de su finalidad. Podemos ver al servicio público como al instrumento, vehículo o medio de que dispone la administración para el logro de su propósito.
- **Finalidad:** La finalidad es el elemento teleológico de la administración pública, es decir -el bien común-, o -bienestar general- de toda la población en general, elemento no solo doctrinario, sino también expresado en el Artículo primero de la Constitución Política de la Republica de Guatemala: el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.
- **El medio:** El medio que la administración pública utiliza para el logro del bienestar general o el bien común es el Servicio Público. Significa esto que el Servicio Público se entiende como “El medio de que dispone la Administración Pública para el logro de su finalidad.” La administración Pública va a desarrollar su actividad, a través del Servicio Público”.<sup>23</sup>

En relación al tema a desarrollar, considero muy importante incluir algunos otros puntos referentes al órgano administrativo, como un elemento muy importante en la Administración Pública, además porque el Estado actúa, es decir conforma de

---

<sup>23</sup> **Ibid.** Pág. 72

manifiesta su voluntad es través de sus órganos, ya sean estos administrativos, legislativos o jurisdiccionales.

### 2.3. Órgano administrativo

Cada órgano administrativo principal constituye un sistema dentro, el cual se encuentra compuesto de otros órganos subordinados, que pueden constituir una estructura compleja, es decir que dentro de un mismo órgano administrativo se encuentran jerarquizados otros órganos, “La jerarquía de los órganos administrativos se refiere a la relación existente entre dos o más órganos en virtud de la cual uno de esos órganos se encuentra subordinado al otro. Y estas relaciones pueden ser en línea o de grado. Las relaciones de línea tienen la misma jerarquía y se coordinan, por ejemplo los Ministerios; y las relaciones de grado son aquellas relaciones que existen entre órganos de distinta jerarquía, en el cual el órgano inferior debe acatar las órdenes del órgano superior pero que todos en conjunto, constituyen una organización que pertenece a una misma competencia”<sup>24</sup>.

Cada órgano administrativo, cuenta con los siguientes elementos:

- Elemento Formal: Este elemento esta conformado por la competencia administrativa, entendiendo por el mismo: el conjunto de atribuciones y de facultades que la ley le asigna a cada órgano administrativo para que éste preste un servicio público y así colabore con el fin supremo del Estado, que es la realización del bien común.
- Elemento Material: En este elemento ubicamos a los recursos físicos y actividades que lleva a cabo cada órgano administrativo, es decir los servicios públicos. El Lic. Hugo Haroldo Calderón le denomina a este elemento Actividad Material, concibiendo al mismo como: “El que se ejecuta basado en planes, proyectos, programas, decisiones, resoluciones o hechos administrativos, con las cuales logran la finalidad que se proponen (Bienestar general o bien común.)”

---

<sup>24</sup> Godínez Bolaños, Rafael, **Derecho administrativos**, pág. 14

- Elemento Personal: Dentro de este elemento encontramos a los servidores públicos, a quienes legalmente se les clasifica en funcionarios y empleados públicos, de conformidad con la Ley del Servicio Civil. Estas son personas todas aquellos funcionarios o personas físicas como le denomina el Lic. Calderón, los cuales se encuentran a cargo del órgano administrativo y además son quienes ejercen la competencia que de conformidad con la ley se le ha otorgado a cada órgano administrativo.

#### 2.4. Relación entre Estado, gobierno y administración pública

A pesar de las profundas transformaciones sufridas en el mundo y de la complejidad que nos agobia, se hace necesario reafirmar que el concepto de Estado, “desde Platón, Aristóteles, Maquiavelo, Hobbess, Rousseau y una mirada de pensadores posteriores, sustenta sus componentes esenciales en el Gobierno –investidos de autoridad y medios para imponerla- en su interrelación racional y equilibrada con la -Sociedad-, en un Territorio determinado. Tal Estado, a su vez, debe ser capaz de establecer una interdependencia pacífica y constructiva con otros Estados de manera bilateral, multilateral, regional o global. Lo que importa destacar en esto, es el papel de la administración pública como garante de los fines del Estado. (Debemos considerar que la administración pública no es exclusiva del Poder Ejecutivo, cuando son todos los poderes públicos establecidos lo que realizan, obviamente la “Función Pública.”) <sup>25</sup>

El representante del Estado es el gobierno, y éste se encuentra integrado por la voluntad de la sociedad cuando ejerce la soberanía popular (es decir la capacidad ciudadana para elegir a sus gobernantes, definir sus leyes y aplicar la justicia). Este tema de la representación ha ocupado por siglos la atención de filósofos,

---

<sup>25</sup> Castelazo, José R. **Administración pública: una visión de estado. XI congreso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública, ciudad de Guatemala, pág. 5**

historiadores, políticos, sociólogos, juristas, religiosos, agnósticos y en general de los ciudadanos.

En materia del ejercicio del poder, la representación es necesaria para combinar el derecho con la razón, así lo apreciamos en las más recientes manifestaciones altamente sofisticadas destinadas a organizar elecciones y administrar el conflicto partidistas y social en el apego o no a los ordenamientos jurídicos; según dice: “en la garantía del derecho al voto y, cabalmente, en el quehacer democrático, no sólo factible por el hecho de votar y ser votado, sino concebido como una forma de vida más allá de la participación en tiempos electorales y vinculada a una condición ciudadana plena”.<sup>26</sup>

Evidentemente la organización de las elecciones es una responsabilidad del Estado, convertida en función pública conjuntamente realizada por el gobierno y la sociedad a fin de organizar a la población en territorios predeterminados, a objeto de que los ciudadanos decidan cómo y por quién desean ser gobernados, naturalmente, la complejidad del proceso electoral requiere de una administración pulcra, eficiente, honesta y eficaz, precisamente con visión de Estado, no solamente por el hecho de recibir recursos públicos, sino por los objetivos implícitos y explícitos alrededor de las elecciones: la estabilidad y la paz social.

El gobierno constituido por un conjunto de instituciones legítima y legalmente establecidas (precisamente por las elecciones), se organiza con el objeto primordial de realizar los fines del Estado. Si esto es cierto, habría de aceptarse que todos los entes gubernamentales son públicos, esto es, pertenecen al colectivo y realizan su función a favor del mismo. Es decir, la “función pública” (estructurada en las clásicas tres ramas del poder: legislativa, judicial y ejecutiva, a las cuales precisa administrar adecuadamente en torno a propósitos comunes), requiere de la disciplina

---

<sup>26</sup> XI Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública, ciudad de Guatemala, pág.123

administrativa pública para planear, organizar y dirigir y controlar su acción en un territorio.

En el tema de la función pública vale la pena mencionar la tendencia a pensar en su carácter meramente instrumental y técnico, despojado de consideraciones éticas y políticas. Todo lo contrario, la función pública es la herramienta que utiliza la política para darle capacidad de realización tanto a los gobernantes como a los grupos sociales.

En este contexto, el liderazgo en la Administración Pública requiere de la mixtura constante de dos cualidades: “una personal, de quienes encabezan las instituciones y otras que pertenecen propiamente a la organización y su capacidad de respuesta. Además el liderazgo en la Administración Pública demanda de sus dirigentes virtudes específicas de transformación para ir adecuándose al cambio, y al mismo tiempo virtudes específicas de conservación, con el fin de mantener los principios, los valores, las tradiciones y las mejores prácticas y así, sostener el aparato del Estado en plena vigencia”.<sup>27</sup>

## 2.5. El valor democrático de la gestión pública

La gestión pública sólo se puede explicar en su estrecha vinculación con la Administración Pública, esto es, con el aparato administrativo del Estado, en tanto le significa el procesamiento de necesidades y demandas sociales para su satisfacción, así como del cúmulo de intereses económicos y políticos en la búsqueda del equilibrio indispensable para mantener bajo control el ineludible conflicto entre el poder y la comunidad. Si tal procesamiento, la gestión pública, resultase no sólo errático sino ineficaz, se alteraría la legitimidad del ejercicio del poder público y se propiciarían condiciones de ingobernabilidad.

---

<sup>27</sup>Godínez, **Ob.Cit.** Pág. 66.

De lo anterior se desprende la importancia que guarda la gestión pública en la política, por aquello de los resultados tangibles. Los efectos de esta circunstancia, necesariamente nos conducen a otorgarle a la gestión pública, tarea especializada, un valor íntimamente relacionado con la democracia.

## 2.6. La democracia como forma de gobierno

En este sentido, la democracia debe expresarse en un gobierno dividido en las tres conocidas ramas del poder: Ejecutiva, Legislativa y Judicial, trátase de un sistema parlamentario, una monarquía constitucional uno presidencialista o híbrido (Asamblea, Parlamento o Congreso, junto con una institución presidencial). El gobierno democrático se organiza centralizada o descentralizadamente; puede ser República Federal o unitaria, con una Administración Pública controlada nuclear mente y una organización política territorial dependiente. Lo importante radica en que la división de poderes y la estructura gubernamental funcionen efectivamente como respuesta a la voluntad popular expresada a través de un voto libremente emitido.

De ahí que el concepto de elecciones libres sea consustancial al ejercicio democrático del poder. Para que el proceso electoral se ejerza en libertad, requiere de partidos políticos, reglas de competencia, organización electoral, sufragios, posibilidades de impugnación y de un mecanismo de resolución de conflictos; así como también se deben observar los principios de: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Se trata de generar confianza en los resultados para que quienes accedan al gobierno lo hagan con la legitimidad suficiente e incuestionable de ejercer el poder a nombre de la mayoría. Para garantizar la democracia, no basta que la división de poderes opere adecuadamente, pues ello, en todo caso, asegura el control del poder por el poder mismo, pero no necesariamente por la ciudadanía. Tampoco es suficiente para la democracia, que la estructura gubernamental, tanto política como administrativa, responda al desarrollo histórico de cada país, pues ello podría traducirse como mantenimiento de un status en el que la mayoría está sometida por dominación de la minoría (obviamente organizada para el efecto).

Igualmente, la celebración periódica de comicios libres, sea cual fuere el sistema de elección –directa o indirecta- para integrar el poder, no llena todas las expectativas de la democracia, por eso, es indispensable promover un ejercicio democrático del poder, el cual demanda, en primer lugar, asumir una responsabilidad política, social y administrativa apegada a la Ley. Exige, sobre todo, vocación y capacidad de servicio para velar por el interés general con una utilización austera, honrada, eficiente y eficaz de los recursos públicos. En nuestros días, la sociedad se ha politizado. Ya no sólo demanda bienestar, seguridad y servicios del gobierno, sino que actúa con distintos grados de manifestación hasta el logro de sus propósitos.

De esta manera, el gobierno ha tenido que abrir su información, y ha debido innovar su interacción con la comunidad en la toma de decisiones, en la gestión de soluciones y en procurar la transformación de cada país, intentado mantener la estabilidad económica, social y política.

Por tales motivos, la rendición de cuentas a la sociedad de parte del gobierno, práctica desconocida hasta hace pocos años, ahora resulta insoslayable en un sistema democrático. Esta decisión de transparentar las cuentas se ha convertido en una política pública a realizarse en tres momentos:

- previos a la toma de posesión,
- durante el ejercicio
- al término de la gestión.

El licenciado Castelazo dice: “No únicamente ante los órganos fiscalizadores del Congreso o Parlamento, ahora se hace cotidianamente ante la ciudadanía organizada y ante los medios de comunicación social. En este contexto, vale introducir la idea de la gestión pública como parte de la democracia de una nación”.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Castelazo, José R. **El valor democrático de la gestión pública. VII congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Lisboa, Portugal.** Pág. 4.

## 2.7. La gestión pública

La gestión pública debilita o fortalece la legitimidad de un régimen o de una administración. Si se realiza un “buen gobierno”, se aumentan los niveles de consenso, de acuerdos, de armonía social y de gobernabilidad. Un “mal gobierno” por el contrario propicia la discordia que impide gobernar con mayores márgenes de maniobra para el liderazgo político y social. Para entender esta aseveración, aparentemente sencilla, se hace necesario dilucidar acerca de la naturaleza, contenido y alcances de la gestión pública.

Una gestión “ética”, además de referirse al valor de la honestidad en el servicio público, se relaciona con la profesionalización de los servidores públicos vinculada a valores sociales y políticos más amplios: el apego a la ley, el interés general, a la función institucional, a los efectos que puedan tener las decisiones políticas, económicas y sociales tomadas por la autoridad.

El distinguido profesional dice: “La gestión –intergubernamental- atañe a los ámbitos del poder público dentro de un país, puesto que ningún nivel de gobierno es autosuficiente y cualquiera de sus obligaciones, para desempeñarlas adecuadamente requiere de la participación coordinada de los otros niveles”.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> **Ídem.** Pág. 14



## CAPÍTULO III

### 3. La relación funcional (servicio civil)

El servicio civil o relación funcional como también se le llama, es la relación jurídico laboral que existe entre el Estado y los particulares que al prestarle un servicio adquieren la calidad de funcionarios o empleados públicos, desde el momento en que estos tomen posesión del cargo, hasta que concluya la relación laboral por alguna de las causas que nuestra ley.

Como se estableció en el capítulo anterior, uno de los elementos del órgano administrativo, lo constituye el elemento personal, conformado desde el punto de vista legal por los Servidores Públicos, clasificándose a la vez en funcionarios y empleados públicos; el cual se considera un punto muy importante para tener una mejor comprensión en el tema, en virtud que estos al prestar sus servicios al Estado, adquieren tal calidad, es por ello que se desarrollará en este capítulo.

#### 3.1. Noción del servicio civil

El concepto de servicio civil tiene distintas definiciones. “En algunas es solo parte del empleo público que se ocupa de lo que se llaman las funciones de soberanía, las nucleares del Estado, lo que sería equivalente a la noción del servicio civil británico. En otros casos es el que agrupa aquellos funcionarios públicos que están regulados por un estatuto de derecho administrativo, en lo que es la aproximación alemana. Por último, hay otra parte que es la más comprensiva, donde los principios de mérito e igualdad son aplicables por igual a todos los funcionarios del Estado. Esto es lo que es más equiparable al concepto francés de -fonction publique-, que en América Latina se traduce generalmente como servicio civil, aunque en otros países también se emplea el término función pública”.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Calderón. **Ob. Cit.** pág. 221

Por lo tanto, al hablar de servicio civil nos referimos al conjunto de arreglos institucionales que articulan y permiten gestionar en una realidad nacional determinada, el empleo público y los recursos humanos que lo integran. Esta noción comprende no solamente normas escritas, sino también normas y prácticas informales.

En el Diccionario de Política y Administración Pública, el servicio civil se define como el “conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública, proporcionando a su vez niveles altos de eficiencia y eficacia que redunden en el cumplimiento óptimo de los objetivos institucionales como respuesta a las demandas públicas que el gobierno recibe por conducto de su aparato administrativo”<sup>31</sup>. En el Manual de Administración Pública de las Naciones Unidas, se define al servicio civil o público como “un cuerpo apolítico y permanente de funcionarios que forman la espina dorsal de una determinada administración. Los elementos de un sistema de servicio civil son una ley básica de administración de personal y un organismo responsable de su aplicación”.<sup>32</sup>

Cuando se habla de servicio civil, contemplamos un ideal normativo que ocurre al preservar una administración profesional, creando una esfera de autonomía, de imparcialidad, de objetividad en su funcionamiento, aunque subordinado a los responsables políticos en condiciones que hacen posible la continuidad y la profesionalidad, contribuyendo al funcionamiento normal de la política y de la democracia.

Para garantizar esto, el servicio civil se caracteriza por tener reglas específicas en el acceso, y la carrera que garanticen la aplicación de los principios de mérito e igualdad. La relevancia del segundo radica en que éste está vinculado al Estado

---

<sup>31</sup> Osorio, Manuel, **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**, pág. 212

<sup>32</sup> Pardo, María del Carmen. **El servicio civil de carrera para una mejor desempeño de la gestión pública**. Pág. 9

democrático; todos los ciudadanos tienen el mismo derecho de acceso a cargos y empleos públicos, y el Estado tiene el deber democrático de garantizarlo.

Finalmente, el servicio civil debe estar asociado con la existencia de mecanismos que protejan la seguridad en el empleo, al menos que permita ejercerlo de forma profesional, objetiva e imparcial; no inamovilidad. La seguridad no es una garantía únicamente de los empleados públicos, sino también de los ciudadanos, ya que, en la medida en que la seguridad se hace rígida y se convierte solo en una garantía de los funcionarios, lo hacen en perjuicio de la sociedad.

### 3.2. Sujetos de la relación funcional

En la relación funcional o servicio civil estipulada como el vínculo jurídico laboral que surge entre el Estado y los particulares que al prestarle un servicio adquieren la calidad de funcionarios y empleados públicos, desde el momento en que estos tomen posesión del cargo, hasta que concluya la relación laboral por alguna de las causas que nuestra ley señala. De este concepto dado se puede determinar que los sujetos de dicha relación son:

- El Estado: Al hablar de Estado se tiene que vincular directamente a la sociedad, puesto que aquél constituye un producto de la creación humana y es precisamente la existencia en sociedad del hombre. Es por ello que el Estado puede decirse que es: una forma de organización social, con personalidad jurídica propia (ente susceptible de adquirir derechos y contraer obligaciones) por medio de la cual se organiza a una comunidad de seres humanos que se encuentra asentada en un territorio específico a través de un ordenamiento jurídico que ha sido creado y es mantenido y aplicado por el poder público de dicho Estado, con la finalidad de procurar la realización del bien común. (Podemos entender a la misma como una situación o un estado a la que se pretende que llegue la sociedad en la cual todos los integrantes de esa sociedad puedan vivir

dignamente como seres humanos, y que cada uno de dichos habitantes pueda además mejorar su condición de vida)

- Los servidores públicos: Constituyen las personas individuales o físicas quienes prestan sus servicios al Estado, adquiriendo la calidad de Funcionario Público o Empleado Público.

El tema de los servidores públicos constituye un punto esencial para el trabajo de investigación, es por ello que se dedica un apartado específico al mismo.

### 3.3. Servidores públicos

En los puntos anteriores se ha hecho un estudio en relación a la administración pública, pero para una mejor comprensión en el tema, es necesario realizar un breve análisis de los sujetos del Derecho Administrativo.

Es por ello que corresponde en este apartado analizar una de las figuras subjetivas en esta rama del derecho, que corresponde a uno de los elementos más importantes del órgano administrativo. ( Los órganos administrativos, son los distintos entes que el estado utiliza como medios o instrumentos para manifestar su voluntad y con ello prestar servicios públicos que colaboren con la realización del bien común) como lo es, el elemento personal, el cual está integrado por la persona o personas físicas que comúnmente se les denomina funcionarios o empleados públicos. El empleo público debe estar compuesto por personas cuyo comportamiento es el que produce los resultados, aquí es donde se debe profundizar un poco más para sacar conclusiones sobre su calidad y funcionamiento, en virtud de que este recurso humano debe ser coherente con una estrategia, con las prioridades de un país, sus necesidades, así como de las políticas de planificación y presupuesto de un gobierno. Sin embargo es importante recalcar que nuestro ordenamiento jurídico los reconoce legalmente como Servidores Públicos.

Se puede establecer que la administración pública, es uno de los elementos de la personalidad del Estado y que el Estado manifiesta su voluntad a través de los órganos administrativos. Pero los órganos requieren necesariamente de personas físicas que ejerzan, formen y exterioricen la personalidad del Estado.

Como lo expresa el Profesor Godínez, citado por el Licenciado Calderón. “La administración es infuncional a pesar de contar con territorio, finanzas, organización, fines y base legal, sino tiene el elemento humano o personal idóneo para desarrollar sus actividades. El elemento humano es el único que puede imprimirle a toda organización el dinamismo que la convierta en eficiente y eficaz, pues se encarga de la planificación, decisión, ejecución, asesoría y control de la misma. No hay administración sin personas. La administración fue concebida para los humanos. En otro sentido, un Estado puede contar con buenas leyes, suficientes recursos materiales y excelentes planes, pero si los encargados de administrar y ejecutar son incapaces, ignorantes de toda técnica o corruptos, se niega la Administración, se fomentan las necesidades sociales y los reclamos de la población”<sup>33</sup>

Desde el punto de vista legal, según el artículo cuarto del Decreto número 17-48 del Congreso de la República, Ley del servicio civil, se puede concebir a los servidores públicos como: “Servidor público: Para los efectos de esta ley, se considera servidor público, la persona individual que ocupa un puesto en la administración pública en virtud de nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido, mediante el cual queda obligada a prestarle sus servicios o a ejecutarle una obra personalmente a cambio de un salario, bajo dependencia continuada y dirección inmediata de la propia Administración Pública”.

La norma citada nos da una definición de lo que debemos entender por servidor público, pero además debemos hacer mención que existe una clasificación legal de servidor público, en funcionario público y empleado público.

---

<sup>33</sup> Calderón, **Ob. Cit.** Pág. 236

De conformidad con el Acuerdo Gubernativo número. 18-98, Reglamento de la Ley del servicio civil, estipula en el artículo primero. "Servidores Públicos. Para los efectos de la ley se consideran como servidores públicos o trabajadores del Estado los siguientes:

- ❖ Funcionario público: Es la persona individual que ocupa un cargo o puesto, en virtud de elección popular o nombramiento conforme a las leyes correspondientes, por el cual ejerce mando, autoridad, competencia legal y representación de carácter oficial de la dependencia o entidad estatal correspondiente, y se le remunera con un salario; y
- ❖ Empleado público: Es la persona individual que ocupa un puesto al servicio del Estado en las entidades o dependencias regidas por la Ley del Servicio Civil, en virtud de nombramiento o contrato expedidos de conformidad con las disposiciones legales, por el cual queda obligada a prestar sus servicios o a ejecutar una obra personalmente a cambio de un salario, bajo la dirección continuada del representante de la dependencia, entidad o institución donde presta sus servicios y bajo la subordinación inmediata del funcionario o su representante.

Al analizar a estas figuras subjetivas, como anteriormente se anotó, la tendencia que siguen la mayoría de autores, es denominar funcionario público a todas las personas que realizan una actividad dentro de la administración pública. Es por ello importante a mi punto de vista, dar una clasificación doctrinaria en relación a los funcionarios públicos, y para el efecto el Profesor Godínez Bolaños, los clasifica en:

- Funcionarios públicos superiores: Estos son los encargados de gobernar y tomar las decisiones de carácter político y además son los superiores jerárquicos de la administración y en el caso del Presidente, recordemos que ejerce una doble función, como superior jerárquico de la administración pública y como Jefe del Estado.

- **Funcionarios públicos intermedios:** Estos coordinan y controlan la ejecución de los planes, programas y proyectos de la administración pública. Tanto los superiores como los intermedios representan al Estado por medio de los órganos de los cuales son titulares, ante otros órganos y entidades del Estado, ante los particulares y ante sus propios subordinados. Son funcionarios de confianza y pueden ser nombrados o destituidos en cualquier momento, salvo que se trate de funcionarios electos popularmente o que la ley señale que deben ejercer el cargo para determinado período. En ese caso, sólo pueden ser removidos por las causas señaladas en la propia ley.
- **Funcionarios públicos menores:** Llamados trabajadores o empleados del Estado, burócratas y hasta servidores, son los ejecutores de la actividad administrativa. Realizan tareas intelectuales o manuales; permanecen dentro del servicio civil más tiempo y hacen carrera administrativa. Se rigen principalmente por la Ley del Servicio Civil.<sup>34</sup>

En consecuencia se debe anotar que la única excepción para la clasificación legal que establece la Ley del Servicio Civil en cuanto a servidores públicos, es en materia Penal, tal como lo establece el Decreto 17-73 del Congreso de la República, Código Penal, en sus disposiciones generales, artículo uno, inciso segundo. “Por funcionario público quien, por disposición de la ley, por elección popular o legítimo nombramiento, ejerce cargo de mando, jurisdicción o representación, de carácter oficial” Es decir que no aplicamos en materia penal las disposiciones de la Ley del Servicio Civil.

Además de todo esto, se debe hacer constar que la Ley del servicio Civil, además de hacer una clasificación legal de los servidores públicos, determina a quienes no se les considera como tal, estableciendo en el artículo primero de su reglamento: “...No se considerarán funcionarios o empleados públicos, los que únicamente son retribuidos por el sistema de dietas, pues las mismas no constituyen salarios, ni aquellos que son

---

<sup>34</sup> Godínez Bolaños, Rafael. **Temas de derecho administrativo, la relación funcional**, pág. 1

retribuidos con honorarios por prestar servicios técnicos o profesionales conforme la Ley de Contrataciones del Estado.”

### 3.4. Sistemas de ingreso al servicio civil

Para ingresar al servicio civil, existen varios sistemas y estos pueden ser:

- Ingreso libre: esto significa que cualquier ciudadano puede ingresar al servicio civil; En este sistema la entidad nominadora designa libremente a quien quiera, siempre que cumpla los requisitos establecidos en la ley: por ejemplo los ministros de Estado, deben cumplir con los requisitos que establece el Artículo 196 de la Constitución Política
- Ingreso por selección: sistema por el cual se ingresa al servicio civil, a través del examen de oposición, y El ingreso por selección se supone que se realiza mediante un examen y el que obtenga la mejor nota, tiene el puesto, ejemplo: para nombrar a un catedrático
- Ingreso mixto: “todos los ciudadanos tienen el derecho de ingresar al servicio civil, siempre y cuando demuestren sus capacidades para el ejercicio del cargo, mediante el examen. En este sistema, cualquier persona puede optar al cargo, pero que llene los requisitos y previamente se examine, y quienes obtengan el porcentaje establecido forman a lo que se denomina -listado de candidatos elegibles- y dentro de estos la autoridad nominadora designa a quien quiera”.<sup>35</sup>

### 3.5. Designación de funcionarios

Debemos tomar en cuenta que el sistema de ingreso es diferente al sistema de designación de funcionarios públicos, en la designación existen varios sistemas, siendo los siguientes:

---

<sup>35</sup> Calderón, **Ob. Cit.** Pág. 239

- Ingreso por elección: En este sistema la elección puede ser popular, es decir lo elige el pueblo directamente, como: el Presidente, Vicepresidente, o los Alcaldes, etc. O bien puede ser una elección de forma indirecta, el cual puede estar a cargo de un órganos o comisiones estipuladas específicamente en la ley, por ejemplo el nombramiento del Fiscal General de la República, quien debe ser electo de conformidad con el Artículo 251 de la Constitución Política de la República.
- Ingreso por nombramiento: En este sistema de designación, la autoridad nominadora designa libremente a la persona que va ocupar el puesto. Para el Lic. Hugo Calderón, estipula que en este sistema de designación existen varias modalidades, a saber:
- “Nombramiento discrecional: cuando el superior jerárquico puede hacer el nombramiento, observando más que los requisitos que deben cumplir.
  - Nombramiento condicionado: normalmente quedan a condición a una persona entre varios candidatos.
  - Nombramiento reservado: toma en cuenta la carrera administrativa y el sometimiento obligatorio al examen de oposición”<sup>36</sup>
- Ingreso por contrato: En esta designación la autoridad nominadora designa a la persona para el cargo pero es por plazo determinado o para obra determinada y al finalizar el tiempo o concluir el trabajo para el que fueron contratados, el contrato finaliza.

---

<sup>36</sup> Calderón, **Ob. Cit.** Pág. 239

### 3.6. Clases de servicio civil

El servicio público se clasifica de conformidad como lo establece el Artículo 31 de la Ley del Servicio Civil, el cual estipula: Clasificación. Para los efectos de la aplicación de esta ley y sus reglamentos, los puestos en el servicio del Estado se comprenden en los tipos de servidores siguientes:

- Servicio exento
- Servicio sin oposición
- Servicio por oposición.

En el servicio exento, no se le aplican las normas de la Ley del Servicio Civil. De esto podemos interpretar entonces que se aplica en cuanto a la relación laboral las disposiciones contenidas en el Código de Trabajo. Artículo 32 de la Ley del Servicio Civil.

En cuanto al servicio sin oposición, éste se rige por la Ley del Servicio Civil, pero se les aplica las disposiciones relativas al nombramiento y despido de los servidores públicos, es decir que en cuanto al despido se rige por el Código de Trabajo. Dentro de estas se encuentran: los asesores técnicos, asesores jurídicos y Directores de Hospitales. Artículo 33 de la ley indicada.

Servicio por oposición lo establece el artículo 34 Ley del Servicio Civil. “Servicio por Oposición. El servicio por oposición incluye a los puestos no comprendidos en los servicios exentos y sin oposición y que aparezcan específicamente en el sistema de clasificación de puestos del Servicio por Oposición que establece esta ley.” Es decir se rige en todos los aspectos por esta ley.

### 3.7. Responsabilidades políticas y jurídicas de los empleados y funcionarios públicos

Todo funcionarios públicos que ejerce una función, queda sometido a las diferentes clases de responsabilidad en pueden incurrir los mismos. Los dignatarios, autoridades, funcionarios y empleados públicos son responsables por sus actos, hechos u omisiones en el ejercicio de su cargo, responsabilidad que puede ser:

- La responsabilidad administrativa: tiene lugar en los casos en que la falta de cumplimiento de las obligaciones impuestas la titular del cargo producen menoscabo en el normal desenvolvimiento de la administración. En consecuencia el dignatario, autoridad, funcionario o empleado público responden administrativamente por sus actos, hechos u omisiones que sean contrarios a una disposición legal o reglamentaria. “Si el incumplimiento es motivo de desorden dentro del órgano o entidad administrativa, ( negligencia, ausencia, retraso, falta a la moral o a la higiene, realizar colectas, no tramitar los expedientes dentro de los plazos legales, impericia, etc.) el funcionario superior, en cumplimiento de su potestad de control y sanción, puede aplicar medidas correctivas al implicado previa audiencia para que se defienda”<sup>37</sup>. Las sanciones o el régimen disciplinario son las indicadas en el Reglamento de la Ley de Servicio Civil, Artículo 80 va de la amonestación privada y verbal, a la amonestación pública y escrita, hasta llegar a la suspensión sin goce de sueldo. Si las resoluciones y actos de los funcionarios públicos, afectan los derechos de los particulares, reconocidos por las normas legales, entonces se produce responsabilidad administrativa hacia el ámbito externo de la administración, en este caso son los particulares afectados los que tienen la facultad de exigir el control administrativo, para que se revise la actuación y se revoque o modifique. La forma de deducirle al funcionario responsabilidades administrativas externas, es por el sistema de control a petición de parte, a través de la

---

<sup>37</sup> Godínez, **Ob. Cit.** Pág. 66

interposición de medios de defensa legal: Recurso de Revocatoria, procede el recurso de revocatoria en contra de resoluciones dictadas por autoridad administrativa que tenga superior jerárquico dentro del mismo ministerio o entidad descentralizada o autónoma. Se interpondrá dentro de los cinco días siguientes al de la notificación de la resolución, en memorial dirigido al órgano administrativo que le hubiere dictado. Recurso Reposición: Contra las resoluciones dictadas por los ministerios, y, contra las dictadas por las autoridades administrativas superiores, individuales o colegiadas, de las entidades descentralizadas o autónomas, podrá interponerse recurso de reposición dentro de los cinco días siguientes a la notificación. El recurso se interpondrá directamente ante la autoridad recurrida, no cabe este recurso contra las resoluciones del Presidente y Vicepresidente de la República ni contra las resoluciones dictadas en el recurso de revocatoria. Si los recursos Administrativos no satisfacen al particular, entonces funcionan las acciones judiciales, demandando a la Administración Pública ante el Tribunal de lo Contenciosos Administrativo. También procede otras acciones judiciales como el Amparo, según la Ley de Amparo y Exhibición Personal, que también pueden utilizar los particulares, para que los actos administrativos se sometan a las normas legales vigentes.

- Responsabilidad civil: Según Decreto número 89-2002. Artículo noveno, indica: Genera responsabilidad civil la acción u omisión que con intención o por negligencia, imprudencia, impericia o abuso de poder se cometa en perjuicio y daño del patrimonio público, independiente de la responsabilidad penal que se genere. Los daños y perjuicios provenientes de la responsabilidad civil se harán efectivos con arreglo al Código Civil y demás disposiciones legales vigentes sobre la materia, salvo que la acción civil se decida dentro de la acción penal en forma conjunta.
- Responsabilidad penal: son los delitos tipificados en el Código Penal, segundo libro, título trece, capítulo segundo, que indica los delitos cometidos

por funcionarios o por empleados públicos, que son las siguientes: abuso de autoridad, incumplimiento de deberes, desobediencia, denegación de auxilio, revelación de secretos, resoluciones violatorias a la Constitución Política de la Republica de Guatemala, detención irregular, abuso contra particulares, anticipación de funciones publicas, prolongación de funciones publicas, restitución de emolumentos, abandono del cargo, abandono colectivo de funciones, cargos o empleos, Infracción de privilegios, nombramientos ilegales, usurpación de atribuciones, violación de sellos, falsedad de despachos telegráficos, radiográficos o cablegráficos, allanamiento ilegal, responsabilidad del ministro de culto, inobservancia de formalidades. En el Capitulo tercero, del libro segundo del Código Penal, nos indica los delitos de: cohecho pasivo, concurrencia con otros delitos, soborno de árbitros, peritos u otras personas con función publica, cohecho activo, aceptación ilícita de regalos. En el Capitulo cuarto de mismo Código, indica: de los delitos de peculado y malversación, peculado culposo, incumplimiento de pago. En el Capitulo quinto del libro segundo del Código Penal, indica de las negociaciones ilícitas, concusión, fraude, exacciones ilegales, cobro indebido. En este caso existen algunos funcionario que deben ser sometidos a antejuicios, esto significa –antes de juicio- salvo en caso del delito in fraganti.

- Responsabilidad de tipo Político: “La responsabilidad política surge de las decisiones que toman los funcionarios a los que les esta atribuida esta facultad como el presidente de la republica, los ministros de Estado y los gobernadores departamentales. Este tipo de responsabilidad se establece mediante el control parlamentario, juicio político o interpelación de ministros de Estado, así como de la concurrencia de otros funcionario ante el Congreso de la Republica”<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Bolaños, **Ob. Cit.** Pág. 89

### 3.8. Análisis de la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos. Decreto número 89-2002.

Surge por Iniciativa de ley presentado por el diputado Ricardo de la Torre Gimeno, iniciativa que dispone crear una nueva ley de probidad y responsabilidad de los empleados y funcionario publico, conocido por el pleno de fecha trece de marzo del año 2,002. “Uno de los fines es unificar en un solo cuerpo legal las disposiciones a que se refieren las leyes de probidad y responsabilidad contenidas en el Decreto Presidencial 203, de fecha 14 de enero de 1955 y Decreto Legislativo número 1547, de. fecha 25 de mayo de 1928, respectivamente, para facilitar su interpretación y aplicación”<sup>39</sup>.

La presente ley entro en vigencia el uno de febrero del año dos mil tres. Surge, tal como nos explica sus considerando: Que en los Acuerdos de Paz sobre aspectos socioeconómicos, situación Agraria y el de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del ejercicio en una sociedad Democrática, el Estado de Guatemala asumió el compromiso de reformar, fortalecer modernizar la gestión pública, en procurar de un manejo transparente y absolutamente honrado en el uso de los recursos públicos como condición para lograr que las funciones de la administración pública tengan la capacidad de cumplir con el supremo deber impuesto al Estado de Guatemala por la Constitución Política de la República que es garantizar a los habitantes del país el bien común. Es necesario hacer del estado un ente capaz de dar un uso racional y eficiente a los recursos públicos dictando las normas legales que le sirvan de herramienta para alcanzar sus objetivos de acuerdo a las necesidades del país y que garanticen la efectividad de cualquier acción que de ella se origine cuando los actores del ejercicio de la función pública menoscaben la regularidad del funcionamiento de la administración pública y afecten los esfuerzos del Estado por proporcionar el bien común a todos los habitantes de la republica.

---

<sup>39</sup>Organismo Legislativo, **Congreso de la República de Guatemala, sección iniciativas de ley presentada en secretaria, [Www. Congreso.gob.gt](http://www.congreso.gob.gt)**. ( fecha de consulta dos de mayo de 2008)

Según su artículo primero de la Ley de probidad y responsabilidades de funcionarios y empleados públicos. indica así: “la presente ley tiene por objeto crear normas procedimientos para transparentar el ejercicio de la administración pública y asegurar la observancia estricta de los preceptos constitucionales y legales en el ejercicio de las funciones públicas estatales, evitar el desvío de los recursos, bienes, fondos y valores públicos en perjuicio de los intereses del estado, establecer los mecanismos de control patrimonial de los funcionario y empleados públicos durante el ejercicio de sus cargo y prevenir el aprovechamiento personal o cualquier forma de enriquecimiento ilícito de las personas al servicio del estado y de otras personas individuales y jurídicas que manejen, administren, custodien, recauden e inviertan fondos a valores públicos, determinan la responsabilidad en que incurran”.

Es aplicable a todas las personas investidas de funciones públicas permanentes o transitorias, remunerados:

- Los dignatarios, autoridades, funcionarios y empleos públicos que por elección popular nombramiento, contrato.
- Los miembros de juntas directivas, directores, gerentes, administradores y demás personas relacionadas con la recaudación, custodia, administración, manejo o inversión de fondos.
- Los directivos y demás personas de comités asociaciones patronatos autorizados conforme la ley para recaudación y manejo de fondos para fines públicos y beneficio social y que perciban aportes o donaciones del estado, de sus instituciones.
- Los contratistas de obras públicas que inviertan o administren fondos del estado, sus organismos, municipalidad y sus empresas y de entidades autónomas y descentralizadas.

- Los miembros de Juntas directivas, el o los propietarios de las empresas que construyan produzcan, monten instalen, mejoren adicioneen conserven, restauren y administren una obra, bien o servicio publico.

La ley se denomina -Ley de probidad y responsabilidades de funcionarios y empleados públicos- La cual establece las responsabilidades de tipo político, civil, penal y administrativo de los funcionarios así como los derechos y obligaciones, la que se encuentra con arreglo a los principios que rigen la función administrativa de solidaridad, subsidiaridad, transparencia, probidad, eficacia, eficiencia, descentralización y participación ciudadana.

Para el cumplimiento de dichos preceptos legales existe instituciones tutelares estatales siguientes:

- Congreso de la República de Guatemala.
- Ministerio Público.
- Organismo Legislativo.
- Procuraduría General de la Nación.
- Contraloría General de Cuentas.
- Autoridades nominadoras y de los distintos organismos del estado. Municipalidades y sus empresas y entidades descentralizadas y autónomas.

### 3.8.1. Declaración patrimonial:

Según establece la Ley de Probidad y Responsabilidad de los funcionarios y empleados Públicos en su artículo 20: “La declaración patrimonial es la declaración de bienes, derechos y obligaciones que bajo juramento deberán presentar ante la Contraloría General de Cuentas, los funcionarios públicos como requisito para el ejercicio del cargo o empleo; y, al cesar en el mismo, como requisito indispensable para que se le extienda el finiquito respectivo. Están sujetos a la obligación de cumplir con la declaración jurada patrimonial las personas siguientes: a) Los sujetos de responsabilidad a que se refieren los incisos a), b), c), d) y e) del artículo 4 de la presente Ley, excepto aquellos cuyo sueldo mensual sea inferior a ocho mil quetzales (Q8,000.00), y no manejen o administren fondos públicos. b) Todos los funcionarios y empleados públicos que trabajen en aduanas, puestos fronterizos, Dirección General de Migración, puertos y aeropuertos de la República, o que se encuentren temporalmente destacados en dichos lugares. c) Cualquiera otra persona distinta a las indicadas en el artículo 4 de esta Ley, cuando de las investigaciones surjan indicios de su participación en actos constitutivos de delitos o faltas contra los bienes tutelados por la presente Ley “.

La declaración jurada patrimonial deberá ser presentada, por los obligados, dentro de los treinta días siguientes de la fecha efectiva de toma de posesión del cargo o empleo; y dentro de los treinta días posteriores a la fecha en que cesen en el ejercicio de sus funciones. Además, en el mes de enero de cada año, deberá ampliarse la declaración si en el curso del año se adquirieron bienes inmuebles, por cualquier título o valor; si se adquirieron otros bienes cuyo precio sea mayor de cincuenta mil quetzales (Q50,000.00) (US\$6,667), y/o si se contrajeron acreencias o deudas mayores de cincuenta mil quetzales (Q 50,000.00) (US\$6,667).

Esta ampliación también procede cuando las deudas, bienes o acreencias hayan sido adquiridos por el cónyuge o hijos dependientes.

El Artículo 24 de la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos, establece que, "presentada la Declaración Jurada Patrimonial, la Contraloría General de Cuentas podrá proceder a la comprobación, recabando los informes que considere necesarios y practicando las diligencias pertinentes; obligatoriamente debe hacerse esto, cuando el funcionario público cese en el cargo".

En el Artículo 42 de la Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT- (Decreto No. 1-98 del Congreso de la República), se menciona que adicional a lo que estipula la Ley de Probidad y de Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos, todo el personal de la SAT deberá presentar, previo a la toma de posesión y también anualmente, ante el directorio de la institución, una declaración jurada patrimonial comparativa, consignando el origen de los cambios de su patrimonio de acuerdo con las normas que se establezcan en el régimen laboral específico de dicha entidad.

Una de las limitantes objeto de presente trabajo de investigación es el monitoreo lo constituye el contenido del Artículo 21 de la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos, el cual estipula que los datos proporcionados por los funcionarios públicos dentro de su declaración jurada patrimonial deben tenerse como proporcionados bajo garantía de confidencialidad; prohibiendo su divulgación por cualquier medio, permitiéndose su verificación solo dentro de un proceso judicial.

En el estudio "Marco de la transparencia y anticorrupción en Guatemala", elaborado por Acción Ciudadana en febrero del año 2006, se mencionan que: "A pesar del incremento de la presentación y exigibilidad de las Declaraciones Patrimoniales por parte de la Contraloría General de Cuentas, así como los esfuerzos de la Dirección de Probidad por sistematizar las declaraciones presentadas, aún existen muchas debilidades que obedecen a carencia de recursos, deficiencias legales y estrategias concertadas para darle una utilidad a dichos instrumentos"<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Acción ciudadano. **Marco de la transparencia y anticorrupción en Guatemala.** [www.providad.Org.regional/bibliografia/judicial.html](http://www.providad.Org.regional/bibliografia/judicial.html) (consulta dos de abril del 2,008)

Entre otras debilidades menciona las siguientes:

- Carencia de la tipificación penal de la omisión de su presentación;
- Falta de especificidad en los rubros a declararse, asegurando la especificación general de bienes, derechos y obligaciones en el territorio nacional y el extranjero;
- Dificultad de establecer y comprobar el patrimonio real de los declarantes (secreto bancario y sistema de sociedades mercantiles con acción al portador); y,
- Datos insuficientes para detectar conflictos de interés.

“En el plano administrativo destacan algunas deficiencias superables como:

- Incremento de recursos y sistemas para la verificación de los datos (existe dentro de los planes de la dirección de probidad, pero hasta la fecha no se realiza la verificación);
- Falta de coordinación con otros sistemas y bases de datos como las implementadas por la SAT;
- Falta de coordinación con el Ministerio de Finanzas Públicas y la Oficina Nacional de Servicio Civil –ONSEC-, para determinar el universo de los obligados; y,
- Falta de coordinación con el Ministerio Público para utilizar las declaraciones como medios de prueba en la comisión de delitos”<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Acción ciudadano. **Marco de la transparencia y anticorrupción en Guatemala.** [www.providad.org.regional/bibliografia/judicial.html](http://www.providad.org.regional/bibliografia/judicial.html) (consulta 3 de abril del 2,008)

### 3.9. La Contraloría General de Cuentas.

Según la Constitución Política de la Republica de Guatemala en el Artículo 232 indica: “La Contraloría General de Cuentas es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendaría 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”.

#### 3.9.1. Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Decreto número 31-2002

En su artículo primero establece: “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”.

El Artículo dos de la misma Ley Preceptúa: “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 hacendaría 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.

- El Objeto de la Ley Organica de la Contraloría General de Cuenta, es según, Artículo tercero indica lo siguiente. “Objetivos. La Contraloría General de Cuentas, a través del control gubernamental, y dentro de su campo de competencia, tiene los objetivos siguientes: a) Determinar si la gestión institucional de los entes o personas a que se refiere el artículo anterior, se realiza bajo criterios de probidad, eficacia, eficiencia, transparencia, economía y equidad; b) Apoyar el diseño e implantación de mecanismos de participación ciudadana para el fortalecimiento de la transparencia, probidad y credibilidad de la gestión pública y del proceso de rendición de cuentas, como medios de lucha contra la corrupción, el peculado, el tráfico de influencias, la malversación de fondos y el desvío de recursos; c) Promover y vigilar la responsabilidad de los servidores públicos para que puedan rendir cuentas públicamente, de manera amplia y oportuna, tanto de la regularidad en el manejo de los bienes y recursos, como de los resultados cualitativos y cuantitativos obtenidos en su gestión; d) Promover el intercambio de información, a través de los informes y recomendaciones de auditoría, para la actualización, modernización y mantenimiento de los sistemas, en especial del integrado de administración financiera, así como de los procedimientos operativos y de control; e) Promover procesos de capacitación para funcionarios públicos responsables de la administración, ejecución o supervisión del patrimonio hacendario del Estado, f) Promover la modernización de la auditoría interna y externa gubernamentales, para garantizar un mejor servicio a las instituciones públicas, con el fin de mantener actualizados los procesos y sistemas operativos y de control; g) Contribuir al fortalecimiento de la capacidad gerencial del Estado para ejecutar con eficacia y eficiencia las

decisiones y políticas del Gobierno; h) Velar por la probidad, transparencia y honestidad de la administración pública; i) Promover y vigilar la calidad del gasto público”.

### 3.10. Análisis del marco legal del servicio civil en Guatemala

En Guatemala encontramos regulado en la Constitución Política de la República de manera general lo relativo al Estado y los funcionarios públicos, comprendido del Artículo 107 al 117 respectivamente. En el Artículo 107 establece los “Trabajadores del Estado. Los trabajadores del Estado están al servicio de la administración pública y nunca de partido político, grupo, organización o persona alguna.”

En el Artículo 108, de la Constitución Política de Guatemala, estipula el “Régimen de los trabajadores del Estado. Las relaciones del Estado y sus entidades descentralizadas o autónomas con sus trabajadores se rigen por la Ley del Servicio Civil, con excepción de aquellas que se rijan por leyes o disposiciones propias de dichas entidades.”

Las relaciones del Estado y sus entidades se rigen por la Ley del Servicio Civil, (Se tiene que hacer mención que el Estado también rige sus relaciones con los particulares además por la Ley del Servicio Civil del Organismo Legislativo y la Ley del Servicio Civil del Organismo Judicial, esta última rige a todo el personal, excepto a los jueces, quienes se rigen por la Ley de la Carrera Judicial) Decreto número 17-48 del Congreso de la República de Guatemala, en dicha ley establece en el artículo 1, “Carácter de la Ley. Esta ley es de orden público y los derechos que consigna son garantías mínimas irrenunciables para los servidores públicos, susceptibles de ser mejoradas conforme a las necesidades y posibilidades del Estado. Establece que son nulas ipso jure, las disposiciones y actos que impliquen renuncia, disminución o

tergiversación de los derechos que la Constitución establece, de los esta ley señala y de todos los adquiridos con anterioridad.”

En el artículo segundo de la Ley del servicio civil: indica “El propósito general de esta ley, es regular las relaciones entre la administración pública y sus servidores, con el fin de garantizar su eficiencia, asegurar a los mismos, justicia y estímulo en su trabajo, y establecer las normas para la aplicación de un sistema de administración personal. “

Del artículo anterior, se establece que se aplica a todo el Órgano Ejecutivo centralizado, a excepción de todos aquellos que tienen su propia normativa, por ejemplo la Ley del servicio civil de las municipalidades.

En la relación funcional, son aplicables además de los dos cuerpos normativos establecidos anteriormente, los siguientes: la Ley orgánica del presupuesto, La ley de clases pasivas, Ley de Salarios, Ley de sindicalización y huelga de los trabajadores del Estado, además algunos otros cuerpos normativos que tienen relación con los servidores públicos, como la Ley de probidad y responsabilidades de funcionarios y empleados públicos, la Ley de contrataciones del Estado, la Ley del Organismo Ejecutivo y la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.



## CAPÍTULO IV

### 4. Hecho de acceso a la información pública

#### 4.1. Antecedentes

Según Córdoba Ortega indica: “Tradicionalmente y como regla general, en especial en los regímenes autoritarios, los gobiernos se reservaban o negaban la información respecto a los actos efectuados por sus funcionarios basándose en las potestades de imperio que le permitían regular y proteger el normal funcionamiento de las instituciones del Estado. Esto dio lugar a grandes críticas contra el aparato burocrático y administrativo, cuya labor se centralizaba más bien en obstaculizar o limitar el acceso a la información”.<sup>42</sup>

Sin embargo, con el fortalecimiento de los estados democráticos de derecho y la vigencia de los tratados internacionales de protección de los Derechos Humanos, se empezó a reconocer normativa y jurisprudencial mente los derechos y garantías que promueven y protegen la libertad de opinión, así como el derecho que tiene toda persona de informarse sobre los actos que lo afecten tanto individual como colectivamente.

En ese sentido, el derecho de información abarca tanto el derecho a informar, como el derecho a informarse, se considera que entre el derecho de información y el derecho de acceso a la información, existe una relación de género a especie, siendo el primero una garantía relativamente nueva, ya que se ha venido estudiando a partir de los adelantos tecnológicos que permiten crear y almacenar base de datos en los cuales existe información que pueda afectar el derecho a la personalidad e intimidad de los individuos.

---

<sup>42</sup> Córdoba Ortega, Jorge. **El libre acceso a los departamentos administrativos y el secreto de Estado**, pág. 17

“Es el derecho del ciudadano fundamentado en un principio de que un gobierno es del pueblo, por el pueblo y para el pueblo; es decir, es el ciudadano quien en última instancia es el dueño de la información recabada por el gobierno”.<sup>43</sup>

#### 4.2. Concepto

Según el Diccionario de la Lengua Española, por la palabra acceso se entiende “la acción de llegar o acercarse”<sup>44</sup> De igual modo, el Diccionario de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas, lo define como la “Oportunidad o medio de alcanzar alguna situación”.<sup>45</sup> De ambas definiciones se puede inferir que, en términos generales, el término acceso es el acto por medio del cual una persona tiene la facultad de llegar con la finalidad de obtener algo.

Para el autor Jorge Córdova Ortega, el Derecho de Acceso a la Información es: “aquel derecho fundamental que tienen los ciudadanos de acudir a la Administración Pública para obtener información sobre asuntos de interés público. Dicha gestión puede ser realizada en forma oral o escrita. Se constituye en una garantía esencial en todo Estado de Derecho, pues forma parte de la democratización de las instituciones públicas.”<sup>46</sup>

El autor Humberto Quiroga Lavié, citado por Córdova Ortega, define a este derecho como “una modalidad del derecho de peticionar a las autoridades: aquella por la cual se requiere del Estado la publicidad de los actos públicos (está implícito en la forma republicana de gobierno) y de la información que alcance el interés público.”<sup>47</sup>

Es importante resaltar que estos dos autores, señalan que el contenido del Derecho de Acceso a la Información se desarrolla básicamente en relación con la actividad de

---

<sup>43</sup> Fundación Myrna Mack. **Acceso a la información, Hábeas data, derechos humanos y secreto de Estado**, pág. 24

<sup>44</sup> Real academia española, **Diccionario de la lengua española**, pág. 14

<sup>45</sup> Cabanellas, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Tomo I, pág. 56

<sup>46</sup> Córdova **Ob. Cit.** Pág. 19

<sup>47</sup> **Ibid.** pág.67

la administración pública; sin embargo, se considera que dicha garantía también es posible aplicarla cuando se trata de instituciones privadas.

En ese sentido, el autor Miguel Ángel, define el derecho de acceso a la información, como “aquél que permite a los afectados averiguar el contenido de la información que a ellos se refiere, cuando ésta está registrada en un registro o banco de datos, sea manual o automatizada”.<sup>48</sup> Como se puede ver, esta definición es muy amplia y no limita este derecho, solo a casos producidos frente a la administración pública.

El libre acceso a la información implica la posibilidad que tiene una persona de acercarse a las dependencias de la administración pública o a instituciones de carácter privado, con la finalidad de obtener información pública o personal que conste en los registros y las bases de datos de estas dependencias.

#### 4.3. Derecho a la información y derecho de acceso a la información.

- Diferencias conceptuales.

Para una mejor comprensión del tema, es importante abarcar las diferencias entre ambos conceptos.

En la ciencia del derecho, particularmente en aquellas disciplinas que se encuentran en proceso de formación y reconocimiento, no es fácil distinguir con claridad el alcance de distintos conceptos, que por ser utilizados en el lenguaje cotidiano pueden tener varios significados. Esto, sin embargo no debe pasar en la ciencia del derecho porque vulnera el principio de seguridad jurídica y desvanece el papel de la doctrina y de la certeza legal. Por ello, es importante establecer la diferenciación entre ambos vocablos, que tienen elementos relacionados entre sí, pero que no significan exactamente lo mismo.

---

<sup>48</sup> Ekmekdjian, Miguel Ángel. **Hábeas Data. el derecho a la intimidad frente a la revolución informática**, pág. 67

Conviene señalar que los conceptos de derecho a la información y el derecho de acceso a la información pública no son necesariamente sinónimos. Cabe detenerse en la frase “no son necesariamente” porque, con alguna frecuencia, es fácil pretender que se trata de analogías, cuando no es propiamente así. Para responder a la interrogante de que entendemos por derecho a la información, cabe responder que no existe una respuesta que ofrezca una validez universal, capaz de poner fin a esta interrogante. Existen, empero, distintos elementos que permiten construir una definición compatible con las definiciones recurrentes articuladas desde la comunicación o formadas desde la doctrina jurídica. Para los autores Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva, “han sostenido que el derecho a la información (en su sentido amplio), de acuerdo con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos es la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y a ser informada”<sup>49</sup>.

De la definición apuntada se desprenden los tres aspectos más importantes que comprende dicha garantía fundamental:

- ❖ El derecho a atraerse información: este significa traer hacia sí alguna información, derecho incluye las facultades de: a) acceso a los archivos, registros y documentos públicos, y b) la decisión de que medio se lee, se escucha o se contempla.
- ❖ El derecho a informar este incluye las: a) libertad de expresión y de imprenta y, b) el de constitución de sociedades y empresas informativas.
- ❖ El derecho a ser informado: este último incluye las facultades de: a) recibir información objetiva y oportuna; b) la cual debe ser completa, es decir, el derecho de enterarse de todas las noticias; y, c) con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna.

---

<sup>49</sup> Carpizo, Jorge, **La información pública**, pág. 56

La información debe entenderse en un sentido amplio que abarque los procedimientos -acopiar, almacenar, tratar, difundir, recibir- ; así como los tipos – hechos, noticias, datos, opiniones, ideas-; y sus diversas funciones. "Del propio artículo 19, se desprende con toda claridad que el derecho a la información es un derecho de doble vía en virtud de que incluye, en forma muy importante, al receptor de la información; es decir, al sujeto pasivo, a quien la percibe y quien –ya sea una persona, grupo de ellas, una colectividad o la sociedad- tiene la facultad de recibir información objetiva o imparcial".<sup>50</sup>

Es posible ahora distinguir con cierta claridad que el derecho a la información en sentido amplio no es el mismo, el vocablo de derecho de acceso a la información pública, si bien es cierto que éste es un ingrediente esencial de aquél. Y es que el derecho de acceso a la información pública puede definirse como la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática.

#### 4.4. Relaciones con otros derechos y garantías

4.4.1 Relación entre el derecho de acceso a la información con el derecho de petición

Según el tratadista guatemalteco Maximiliano Kestler Farnes: "El derecho de petición es una libertad de opinión. En su obra, este autor señala que cada uno es libre de exponer sus pociões, de hacerlas conocer al público y, por consiguiente a los representantes de la autoridad ".<sup>51</sup> Este derecho "es una consecuencia de la libertad individual general; cada uno tiene derecho a no ser víctima de un acto arbitrario de parte de los agentes de la autoridad, y, por lo tanto, de formular una queja o una

---

<sup>50</sup> Villanueva, Ernesto. **Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica**, pág. 16-18

<sup>51</sup> Kestler Farnes, Maximiliano. **Introducción a la teoría constitucional guatemalteca**, pág. 250

reclamación contra un acto de esta índole; es decir, que uno es complemento del otro y si no se encuentran concatenados, es difícil poder ejercerlos, ya que como volvemos a repetir, su existencia esta condicionado uno a otro”.<sup>52</sup> Así, el artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que todos los habitantes de la República tienen derecho a dirigir peticiones a la autoridad, la que esta obligada a tramitarlas y resolverlas conforme a la ley.

#### 4.4.2. El derecho de acceso a la información y el principio de publicidad de los actos de los funcionarios públicos

Este principio se resume en la transparencia que debe imperar en el funcionamiento público, sobre todo, en razón de las gestiones que realizan sus servidores para cumplir con el principio de legalidad y el interés general. “El principio de publicidad constituye uno de los elementos característicos del Estado de Derecho. Desde la aparición de esta forma de Estado, se concibe como un instrumento para erradicar la arbitrariedad, ya que permite conocer a los ciudadanos, el motivo, la forma y el contenido de la actuación de los poderes públicos. Aunque el principio de publicidad se proyecta también sobre el ámbito de actuación de otros órganos del Estado, desde su origen se configura como un requisito imprescindible para la elaboración de normas. Los efectos vinculantes de los preceptos jurídicos se justifican sólo cuando se ha dado a los ciudadanos la oportunidad de conocer previamente su contenido.”<sup>53</sup>

#### 4.4.3. El derecho de acceso a la información y el principio de legalidad

Antes de abordar este tema, es necesario considerar al Principio de Legalidad, como aquel precepto que establece los límites y alcances del actuar de la Administración en concordancia con el ordenamiento jurídico al cual está sometido. De esta forma el bloque de legalidad determinará el margen de actuación del Estado frente a los ciudadanos.”<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> **Ibid.** Pág.45.

<sup>53</sup> Córdoba **Ob. Cit.** Pág. 27

<sup>54</sup> **Ídem.** Pág. 20

Al respecto el Doctor Luis Guillermo Herrera, al referirse al principio de legalidad, señala: “En el Derecho Administrativo, tal y como exprese antes, al principio se le concibe como un marco o límite a la actividad de la Administración Pública, es decir, la necesidad de que el Estado y sus instituciones actúen dentro del marco estricto de la ley.”<sup>55</sup> El principio de legalidad en el ámbito del Derecho Público, se constituye en el “Conjunto de reglas jurídicas (de legitimidad) y políticas (de oportunidad) a la que debe ajustarse el obrar público, pues aquella legalidad es conformadora y limitadora de la actuación pública, estatal o no. La “Legalidad administrativa” (antecedente) y el “control” (consecuente) encuentra su raíz en el “Estado de Derecho”, nacido con el constitucionalismo liberal democrático, que le asigna a la comunidad política una finalidad humanista.”<sup>56</sup> De este modo, la doctrina aborda este principio como presupuesto básico del Estado de Derecho, en el cual las libertades públicas serán reconocidas como derechos públicos subjetivos intrínsecos en cada ciudadano y ejercidas libremente frente al poder estatal.

#### 4.4.4. Derecho de acceso a la información y su relación con la libertad de expresión

Como dice el autor Ekmekdjian, la libertad de expresión: “es la conciencia en donde corre el velo que oculta la privacidad de una persona y se deja ver, se hace oír. Se trata de aquella voluntad, que inspirada, permitiéndole desarrollarse en libertad, llena de orgullo al género humano.”<sup>57</sup> Este derecho lleva implícito, la tutela por parte del Estado, ya que es un importantísimo derecho subjetivo, porque cuando trasciende al mundo exterior, es cuando produce sus efectos propios. Es de esa cuenta, que cualquier manifestación, escrita, verbal, por gestos, y aún en silencio y la pasividad, realizados en público, sin duda traduce una posición de su autor respecto de determinadas cuestiones o problemas. Como dice el autor Ekmekdjian, una conversación, un discurso, un artículo periodístico, una pieza de teatro, una obra de

---

<sup>55</sup> **Ídem.** Pág. 21

<sup>56</sup> Dormí, José Alberto. **Derecho subjetivo y responsabilidad pública.** Pág. 25

<sup>57</sup> EKMEDJIAN, **Ob. Cit.** . Pág. 21

arte, un saludo, una postura física, el dibujo o una leyenda pintada en un muro, hasta la manera de vestirse o la forma de peinarse, constituyen todas ellas formas de comunicar el sentir de su protagonista.”<sup>58</sup>

#### 4.5. Elementos que convierten la información en transparente

Indudablemente referirse a la transparencia es referirse a la información. Sin embargo, no basta con que exista información para que haya transparencia. Daniel Kaufman, concibe a la transparencia como: “el flujo de oportuna y confiable información económica, social y política, accesible a todos los implicados”<sup>59</sup>

De hecho, se marcan cuatro componentes que tiene que tener la información para que sea transparente: accesibilidad, relevancia, calidad y confiabilidad. Lo que queda así insinuado es que hay que adoptar un enfoque comprensivo de la transparencia, de manera de desarrollar en forma sistemática e integrada sus atributos. Al referirnos a la relevancia y accesibilidad, se asume que la calidad y confiabilidad pueden (a lo menos, en parte) derivarse de aquellos. El supuesto implícito es que si esos atributos están presentes, la información puede ser usada. Agregaremos otro atributo para que esto sea realmente posible, la exigibilidad de la información.

##### 4.5.1. Relevancia de la información

Es evidente que la relevancia de la información depende de quiénes sean los usuarios potenciales de la información; sin embargo, hay una primera delimitación que puede hacerse cuando estamos hablando de transparencia: en este caso, la referencia obligada es la ciudadanía, de manera que la relevancia de la información estará condicionada a si sirve o no a sus fines. La relevancia de la información se asocia en forma directa a su utilidad para la ciudadanía correspondiente, por lo que éste es un asunto que requiere ser acordado cada caso. Tal como lo sugiere Trejo:

---

<sup>58</sup> **Ibid.** Pág. 22

<sup>59</sup> Cunill Grau, Nuria. **Transparencia en la gestión pública: ideas y experiencias para su viabilidad.** Pág. 7

Flores, “que uno de los objetivos del derecho de acceso a la información debiera ser mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, ciertos tipos de informaciones adquieren relevancia sobre otro. Un caso muy claro es el de la información que permite a los padres evaluar la calidad de las escuelas, de modo de tomar una decisión razonada sobre dónde enviar a estudiar a sus hijos”<sup>60</sup>.

El destacado profesional dice: “En suma, el asunto crítico acá es identificar qué información sirve realmente a la ciudadanía para influir en las agendas públicas en las que se dirimen cuestiones socialmente relevantes. Todo esto hace parte de las discusiones sobre la relevancia de la información”.<sup>61</sup>

#### 4.5.2. Accesibilidad de la información

La utilidad de la información para la ciudadanía no sólo se vincula con qué datos o indicadores que se proporcionan, sino cómo se proporcionan. Algunos estudiosos sostienen que sólo informaciones estructuradas son útiles y señalan que en atención a que el estado genera muchos tipos de información, y los interesados en obtener acceso a la información difieren entre sí, y dado que las añadiduras que cada uno necesita también varían, es imprescindible implementar mecanismos de organización y recuperación de la información.

La accesibilidad de la información significa posibilitar que la ciudadanía se apropie con facilidad de la información, lo que entre otras cuestiones supone establecer mecanismos para el referenciamiento cruzado de los datos, como una forma de permitir búsquedas eficientes y añadiduras definidas por el usuario y no sólo por la autoridad.

El objetivo final debe ser proporcionar información útil al público; este objetivo no se consigue si, por ejemplo, existe un sistema automatizado de compras pero los

---

<sup>60</sup> Flores Trejo, **Acceso a la información**. Pág.56

<sup>61</sup> **Íbid.** Pág. 8

potenciales usuarios no pueden hacer búsquedas de información a través de palabras clave que permitan recuperar las licitaciones sobre actividades económicas específicas; en ese caso se pierde el objetivo de las licitaciones a ser anunciados por medios de comunicación, a saber, ampliar la participación para conseguir reducción de precios.

Este tipo de consideraciones ha llevado incluso a plantear que transparentar la gestión pública representa necesariamente una nueva forma de organización de las instituciones públicas, una nueva lógica en la forma de trabajar que para cada entidad debe implicar a lo menos la gestión de los archivos, pero también puede implicar la reorganización de sus estructuras y procedimiento a fin de que la función de gestión de la información sea efectivamente cumplida.

Es probable que ese tipo de mecanismo pueda ayudar a tornar más accesible la información. Sin embargo, ni una institucionalidad apropiada y ni siquiera una expresa y bien fundada gestión de la información en las entidades públicas son suficientes, si los directivos de cada entidad son los que deciden qué informaciones entregar y cuáles no. Por eso es que es necesario agregar un atributo más, como veremos a continuación.

#### 4.5.3 Exigibilidad de la información

Se considera que las decisiones acerca de la revelación de la información pública debe ser materia legal, o sea, instituida como un derecho. Según un reconocido autor dice “ El reconocimiento del derecho es el primer elemento que ayuda a que la transparencia pueda traducirse en la reducción de la discrecionalidad de los agentes públicos para determinar qué información es pública y cuál es confidencial. Las leyes u ordenamientos legales que instituyen el derecho, y por ende, constituyen uno de los medios más importantes de la transparencia”.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> **Infra.** Pág. 18

Cabe destacar que para hacer exigible la información, no basta con que se consagre el derecho; es imprescindible, además, que existan canales expeditos que permitan que el derecho pueda ser reclamado toda vez que las autoridades públicas intenten violarlo. A tales efectos cobra relevancia la existencia de un órgano administrativo independiente de revisión, control y fomento, además de mecanismos judiciales de tutela y sanciones administrativas y penales. Si la instancia de reclamo ciudadano es el Poder Judicial, tal como lo reconoce Waissbluth, “lo más probable es que los solicitantes de la información deban gastar mucho dinero en abogados y sentarse un largo tiempo en los tribunales de primera y segunda instancia a esperar una decisión al respecto. “<sup>63</sup>

Por lo tanto, lo que cabe es disponer de un órgano independiente que pueda resolver los reclamos de manera expedita antes de entrar al poder judicial. Sin embargo, como bien alerta Alatorre Flores, la mera existencia de órganos no es condición suficiente para ejercer adecuadamente su función. Los órganos requieren además disponer de ciertos atributos tales como mandato, autoridad e instrumentos (presupuesto, por ejemplo), los que no siempre están presentes en todos los casos, pero que son indispensables para que exista el atributo de la exigibilidad de la información. Atributos de este tenor pueden ayudar a convertir la información en transparencia.

#### 4.5.4. Situación del acceso a la información pública en Guatemala

El Derecho de Acceso a la Información en Guatemala se encuentra protegido por la Constitución Política de la República de 1985, principalmente en los Artículos 30 y 31, aunque existen otros artículos relacionados directa e indirectamente con este derecho.

El Artículo 30 de la Constitución establece que “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

---

<sup>63</sup> CUNILL. **Ob. Cit.** Pág. 12

certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia.”

Del anterior enunciado se determina que las dos únicas excepciones de información son: 1) Los asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, y 2) Los datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia; en este sentido el sujeto en cuestión exige que una información por el proporcionada, habiendo sido legalmente requerida, se mantenga en reserva para terceras personas. Los casos más usuales son el “secreto bancario”, el “secreto fiscal”, el “secreto profesional” y cierto tipo de denuncias o declaraciones, como se practica en muchos supuestos ante la Procuraduría de Derechos Humanos, o como se hizo ante la Comisión de esclarecimiento histórico, surgida a raíz de los Acuerdos de Paz, suscritos en 1996.

Sin embargo, a pesar de existir la protección constitucional de la libertad de información, no existe una ley ordinaria específica que profundice en los mecanismos para acceder a la información, que defina plazos para su entrega, que establezca la forma de sistematización de la información desde la esfera pública, que sancione los funcionarios que denieguen la misma sin justificación y que defina un procedimiento jurisdiccional para reclamar la restitución del derecho cuando sea violentado.

Desde hace más de seis años, han existido intentos fallidos dentro del Congreso de la República para aprobar una normativa específica. En diciembre de 2001 se presenta en el Congreso de la República de Guatemala la iniciativa de ley 2594 sobre el Libre Acceso a la Información Pública, pero finalmente fue engavetada.

Actualmente, las iniciativas de Ley de libre acceso a la información en el Congreso, son cuatro: la iniciativa 3165 (construida colectivamente por organizaciones de sociedad civil y presentada al pleno por 2 diputados, el cual heredará el contenido de la iniciativa de ley 1594); la iniciativa 3263 enfocada en la Clasificación y

Desclasificación de Información de Seguridad Nacional y la iniciativa 3266 específica de Acceso a la Información, presentadas este año por diputados de oposición. Ninguna de éstas han sido aprobadas y sigue en discusión y análisis para este proyectos de ley por parte de los diputados del el Congreso de la República de Guatemala.

A nivel de jurisprudencia, existen algunos fallos de la Corte de Constitucionalidad que se constituyen como un avance importante en la clarificación de la excepción que establece la Constitución en el Artículo 30. En el ámbito de las excepciones relacionadas con asuntos militares de seguridad nacional, falló en contra del Ejército del país (que se excusaban reiteradamente a no dar información aduciendo que todas sus acciones eran secreto de Estado) y lo obligan a suministrar información en la mayoría de los campos relacionados a compras de suministros, alimentos, uniformes, etcétera, entre otros.

En el mes de diciembre de 2005, el Presidente de la República Oscar Berger Perdomo, dio un paso importante en materia de acceso a la información (caso similar efectuado en Argentina), al aprobar en reunión de gabinete un Acuerdo Gubernativo de normas generales de acceso a la información pública de observancia para el Organismo Ejecutivo y sus dependencias (Acuerdo 645-2005). Este Acuerdo, establece una serie de principios y obligaciones de rendición de cuentas de las instituciones públicas y define un plazo para la entrega de la información de no más de 30 días, el cual coincide con el derecho de petición, también constitucionalmente garantizado.

Según una publicación de una pagina electrónica nacional indica: “Una debilidad manifiesta en el acuerdo es la no existencia de ninguna sanción para el funcionario ue deniegue la información, incluso adolece de un mecanismo de reclamo por la vía administrativa”.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Madres Agustiadas . **Ralidad de nuestro pais en cuanto a la transparencia e impunidad..** [phttp://info.worldbank.org/etools/docs/library/218208/Estado%20del%20Acceso%20Guatemala.doc](http://info.worldbank.org/etools/docs/library/218208/Estado%20del%20Acceso%20Guatemala.doc) (consulta de fecha 27 de marzo de 2008.)

De esa cuenta, se puede analizar que en un pequeño grupo de leyes, está contemplado el Derecho de Acceso a la Información y la publicidad de los actos de los funcionarios y empleados públicos. Constitucionalmente, “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 documentos que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia”, dicha regulación se encuentra establecida en el artículo 30 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Con el fundamento constitucional analizado, se considera oportuno, citar algunas leyes, en las cuales se encuentra regulada la publicidad de los actos administrativos, los cuales tienen como fundamento el artículo constitucional citado; lo analizado al respecto se refiere en la mayoría de casos a registros públicos, pero en la práctica se podría aplicar supletoriamente a cualquier registro que no tenga una regulación específica. Al respecto se puede mencionar, entre otras las leyes siguientes:

- Ley del Organismo Judicial, Artículo 171
- Código Civil, Artículo 369
- Código de Comercio, Artículos 333 y 359
- Código Municipal, Artículo 109
- Ley de Derecho de Autor y Derechos Conexos, Artículo 111
- Ley Orgánica del Organismo Legislativo, artículo 146

Del las leyes citadas, se puede comprobar que existe el derecho de acceso a la información a los archivos públicos, sin perder de vista lo regulado en la Constitución, sin embargo es necesario mencionar que si bien es cierto que la Constitución vigente establece el acceso a todos los registros públicos, tiene excepciones en los casos de asuntos militares y asuntos diplomáticos de seguridad nacional. En la práctica no todos los registros permiten el libre acceso a la información y a los registros con lo cual se vulnera el derecho de acceso a la información a los ciudadanos en el ejercicio de su derecho de petición.



## CAPÍTULO V

### 5. Confidencialidad de la declaración jurada patrimonial

#### 5.1. El acceso a la información por parte de la sociedad civil

En el Artículo 30 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece “Publicidad de los actos administrativos. Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia.”

En el Artículo 237 del cuerpo legal en mención, se estipula que el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y su ejecución analítica son documentos públicos, accesibles a cualquier ciudadano que quiera consultarlos que incurrirá en responsabilidad penal el funcionario público que de cualquier manera impida o dificulte la consulta.

Los Artículos 38, 60 y 62 del Código Municipal, establecen respectivamente, que las sesiones del Concejo Municipal son públicas, que estos facilitarán la más amplia información sobre sus actividades y que todos los vecinos tienen derecho a obtener copias y certificaciones que acrediten los acuerdos de los concejos municipales, sus antecedentes, así como consultar los archivos y registros financieros y contables, en los términos del Artículo 30 de la Constitución Política de la República.

En el Artículo 139 de este cuerpo legal, se cita que las oficinas, registros, documentos y expedientes existentes en la municipalidad, son públicos y pueden ser examinados o consultados por cualquier persona y obtener certificaciones en la forma prescrita por el Artículo 30 de nuestra Carta Magna.

Existen normas jurídicas estipuladas en diversos sistemas normativos de carácter ordinario que regulan taxativamente un principio general del derecho, como lo es el principio de publicidad; esto quiere decir que todas las leyes creadas debe ser publicado y que todos los habitantes de la republica lo conozca y realiza atraves de las diferentes publicaciones en periódicos y otros medios de comunicación para que nadie diga que no lo conocía..

En el marco de la Octava Reunión del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, el Comité de Expertos se recomienda a la República de Guatemala que considere fortalecer los mecanismos para garantizar el acceso a la información pública, de tal manera que toda persona pueda contar con procesos que garanticen la tramitación oportuna de las solicitudes de información en poder o bajo el control de las instituciones públicas, y que faciliten apelar las decisiones que denieguen dichas solicitudes mediante mecanismos de fácil acceso, que resuelvan los recursos de manera igualmente oportuna, previendo además sanciones en caso de incumplimiento de la obligación de proveer información.

En uno de los acápites del Informe Independiente de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción en Guatemala, Acción Ciudadana concluye que: “No existe una ley específica que regule y facilite el acceso de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales a la información en poder o bajo el control de las instituciones públicas. Existen en su lugar disposiciones constitucionales que garantizan el derecho de petición y la publicidad de los actos administrativos. No obstante sin el desarrollo pertinente de estas disposiciones mediante una ley ordinaria y unitaria, los preceptos existentes para el acceso a la información pública se caracterizan por ser generales, parciales y dispersos. “<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Acción Ciudadana. **Estudios sobre el sistema nacional de integridad de Guatemala.** Pág. 63

## 5.2. La cooperación entre autoridades y sociedad civil

La cooperación está en función del tema que se trate y los intereses que el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil tengan en la coyuntura, sobre los mismos. Normalmente, es difícil contar con espacios reales de participación o que los mismos sean vinculantes en temas relativos a la situación fiscal o presupuestaria. Existe mayor apertura del Estado en los temas vinculados al sector justicia, el combate a la corrupción y los derechos humanos.

Situaciones en las que el gobierno no coopera con la sociedad civil, son las relativas al acceso a la información, particularmente si esta está vinculada a actos de corrupción a los ingresos y egresos del Estado. En muchos casos los esfuerzos y procesos de trabajo realizados en conjunto entre la sociedad civil y el gobierno de turno, no esta en función de políticas o directrices de Estado, sino en función de la voluntad política de los funcionarios que desempeñan altos cargos en las diferentes instituciones del sector público.

Ilustrativas son las recomendaciones hechas al país, por el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, en el marco de su octava reunión, particularmente en lo relativo a los mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

Referido también por el informe de la agrupación de Acción ciudadano: “El comité estima conveniente que se considere fortalecer los mecanismos existentes para permitir la consulta de sectores interesados en relación con el diseño de políticas públicas y la elaboración de proyectos, de leyes, decretos o resoluciones en los diferentes organismos del Estado; al igual que fortalecer también el sistemas de los Consejos de Desarrollo”.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> **Ibid.** Pág. 64

### 5.3. Transparencia

En virtud que durante los últimos años se han incrementado en forma por demás escandalosa los casos de corrupción en el Estado, socavando con ello en forma peligrosa la credibilidad del régimen democrático y de sus instituciones y a la vez permite y a la vez permite que personas involucradas exactos de corrupción sigan ocupando cargos públicos, esto conlleva a que se hace imprescindible que se genere el marco legal que sienta las bases definitivas para lograr el fácil acceso y sin obstáculos a la información que contenga las declaraciones de probidad de todo funcionario público, ya que cada acto de corrupción resta una oportunidad al desarrollo a nuestro país, debido a que los fondos públicos que se debieron haber utilizado en salud, educación, transporte o en el mejoramiento de las condiciones sociales de los habitantes de la nación, van a manos de funcionarios de gobierno que amasan verdaderas fortunas a la sombra del Estado.

En consecuencia debe entenderse que puede obtenerse información relacionada con las personas que ocupan puestos públicos en la administración, el objetivo fundamental del presente trabajo de investigación consiste en la aplicación total de la ley constitucional de transparencia en el manejo de los documentos que demuestren si los funcionarios públicos han realizado sus funciones en los cargos que se les han confiado, en forma honesta, transparente y principalmente, si han hecho buen uso de los fondos del Estado, en beneficio del pueblo de Guatemala, que es uno de los mayores contribuyentes de los mismos por medio del pago de sus impuestos

El Decreto Número 89-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos, establece en el artículo 20: Declaración patrimonial. La declaración patrimonial es la declaración de bienes, derechos y obligaciones que bajo juramento deberán presentar ante la Contraloría General de Cuentas, los funcionarios públicos como requisito para el

ejercicio del cargo o empleo; y, al cesar en el mismo, como requisito indispensable para que se le extienda el finiquito respectivo

#### 5.4. Rendición de cuentas

Artículo 30 de la Constitución Política de la República, citado anteriormente, regula que todos los actos de la administración son públicos. Por su parte, la Ley del Organismo Ejecutivo, menciona el Artículo 13 que la Secretaría de análisis estratégico de la presidencia podrá tener acceso a información a través de fuentes públicas y a la que recaben los ministerios de Gobernación y de la defensa nacional. Normas que especifiquen los mecanismos legales con que cuenta el Organismo Ejecutivo para obligar a otras autoridades públicas a revelar información no existen.

En el artículo séptimo de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuenta y artículo quinto de su reglamento, se establece que dicha entidad a través de sus auditores, tendrá acceso directo a cualquier fuente de información de las entidades, organismos, instituciones, municipalidad y personas sujetas a fiscalización. Los auditores gubernamentales están facultados para levantar actas e imponer sanciones pecuniarias que oscilan entre US\$ 266 a US\$ 10,666, cuando en un plazo mayor de 15 días las entidades no presenten la información por ellos requerida.

El Artículo 10 de la Ley Orgánica de la Contraloría, menciona que la Superintendencia de Bancos, el Banco de Guatemala, los demás bancos del sistema y demás entidades financieras, públicas o privadas, están obligados a proporcionar informes a la Contraloría General de Cuentas, sobre los depósitos, las inversiones o los estados de cuenta de los organismos, instituciones y entidades sujetas a fiscalización.

Con relación a la rendición de cuentas en Guatemala, no existen normas que especifiquen los mecanismos legales con que cuenta el Organismo Ejecutivo para obligar a otras autoridades públicas a revelar información.

El informe independiente de seguimiento a la implementación de la convención Interamericana contra la corrupción en Guatemala, menciona: “La información solicitada por las declaraciones juradas patrimoniales, como su nombre lo indica, está orientada prioritariamente a obtener información pecuniaria de orden patrimonial, dejando a lado información sensible para la detección de conflictos de interés. Ello permite afirmar que el sistema de declaraciones no es eficaz para este último efecto.”<sup>67</sup>

Asimismo, producto de la octava reunión del comité de expertos del mecanismo de seguimiento de la implementación de la convención Interamericana contra la corrupción, sobre esta materia se dice que no se contempla de manera específica previsiones para los casos en que los intereses particulares de los servidores públicos entren en conflicto con los intereses de la entidad a la que presten sus servicios, que pudieren derivarse de su vinculación a una empresa, a una asociación profesional o gremial, o a una organización no gubernamental.

En una de sus conclusiones, el informe sobre el marco de la transparencia y la anticorrupción en Guatemala, elaborado por acción ciudadana, menciona que: “Existen pocos sistemas y normas para definir el conflicto de intereses, principalmente antes y después del ejercicio de la función pública. Existen algunas disposiciones (inhibiciones, impedimentos y prohibiciones), pero se reducen en su mayoría durante el ejercicio de la función pública.”<sup>68</sup>

#### 5.4.1. Recepción de regalos

Existen normas acerca de la recepción de regalos, pero no registros. El Artículo 18, inciso c) de la Ley de probidad y responsabilidades de funcionarios y empleados públicos, prohíbe a los funcionarios y empleados públicos a solicitar o aceptar

---

<sup>67</sup> **Idid.** Pág. 17

<sup>68</sup> Acción Ciudadana. **Ob. Cit.** Pág. 18

directamente o por interpósita persona, dádivas, regalos, pagos, honorarios o cualquier otro tipo de emolumentos adicionales a los que normalmente percibe por el desempeño de sus labores.

El Artículo 9, inciso e) del Acuerdo Gubernativo 197-2004 “Normas de Ética del organismo Legislativo”, establece que los funcionarios, empleados públicos y asesores del Organismo Ejecutivo deben abstenerse de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por persona intermedia, dádiva, favor, presente, ventaja o cualquier recompensa, compensación o retribución en dinero o en especie, o aceptar ofrecimiento o promesa para realizar u omitir un acto relativo al ejercicio de su cargo o empleo. Asimismo, no deberán aceptar, en el ejercicio de su cargo, donación, empleo, cargo o comisión para sí, su cónyuge, conviviente o parientes dentro de los grados de ley, que procedan de cualquier persona individual o jurídica cuyas actividades, de cualesquiera índole que sean, se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el funcionario o empleado público de que se trate.

Las normas de ética del Organismo Ejecutivo carecen de la fuerza y mecanismos que hagan obligatorio su cumplimiento; por otra parte, existe dificultad para comprobar la recepción de regalos y hospitalidad por empleados y funcionarios públicos. En ciertos tipos de trámites la corrupción de ventanilla o pequeña corrupción es común, situación que ha disminuido con la implementación de mecanismos y tecnologías que despersonalizan los trámites y la mejora de controles administrativos internos de las instituciones públicas, concientizar y capacitar a los empleados y funcionarios públicos sobre la complicación y el daño que se hace a no cumplir con su obligación y su deber ciudadano para el mejor desarrollo social de nuestro país, y que los fondos que se recaude se destine específicamente a lo que sea a necesidad de la población mas necesitada.

### 5.5. Excepciones al derecho de acceso a la información en la legislación guatemalteca:

Como se anoto anteriormente, que el derecho de acceso a la Información Pública puede definirse como la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática.

Si analizamos la definición anterior, debemos resaltar que las excepciones al Derecho de Acceso a la información se encuentran reguladas de forma taxativas en la legislación guatemalteca, y dentro de las normas de jerarquía constitucional tenemos las siguientes:

- Artículo 30 de la Constitución Política de la República de Guatemala “Publicidad de los actos administrativos. Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia.”

En el artículo anterior encontramos como una de las excepciones los “Asuntos Militares”: solamente si se trata de asuntos que pongan en peligro la seguridad nacional, es a lo que se le llama Secreto de Estado, que no es otra cosa que la interpretación restrictiva al artículo 30 constitucional, lo cual a primera vista es inconstitucional, ya que Guatemala es un Estado Democrático, Republicano y Representativo, con lo cual se demuestra, que a pesar de que existe el principio de poder acceder a las oficinas y documentos públicos, es decir como una facultad de

controlar todas las actuaciones del Estado, esto no se cumple y su uso, es un uso abusivo y desmedido de la figura del Secreto de Estado. En todo caso se debe considerar que quien debe calificar la secretividad o no de un documento, es el órgano jurisdiccional y no arbitrariamente como lo hacen los funcionarios públicos de turno.

Otra de las excepciones es en relación a “los asuntos diplomáticos de seguridad nacional”, este es considerado como Secreto de Estado, al igual que en el párrafo anterior.

Y como última excepción a dicha norma constitucional encontramos los “datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia”. Esto se refiere tal como lo establece Juan Pablo Pons Castillo a la información prestada por testigos en procesos donde corre peligro la vida del informante o su familia. Si bien esta última excepción constituye el punto medular del presente trabajo de investigación.

- En la Constitución Política de la Republica de Guatemala; Artículo 31 “Acceso a archivos y registros estatales. Toda persona tiene derecho de conocer lo que de ella conste en archivos, fichas o cualquier otra forma de registros estatales, y la finalidad a la que se dedica esta información, así como a corrección, rectificación y actualización Quedan prohibidos los registros y archivos de filiación política, excepto los propios de las autoridades electorales y de partidos políticos.”

La excepción a esta norma es en relación a los “registros y archivos de filiación política, excepto los propios de las autoridades electorales y de partidos políticos”, esto para evitar la persecución política por parte de otras personas.

En los artículos constitucionales anteriores se encuentra inmerso el Principio de Acceso a los expedientes, así como el Principio de Publicidad.

- Artículo 24 de la Constitución: “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.....”

En este artículo se establece que la correspondencia de toda persona, sus documentos y libros son inviolables. Además garantiza el secreto de la correspondencia y otros.

#### 5.6. Publicidad de la declaración de bienes y deudas

Algunos declarantes al presentar la declaración de bienes y deudas, ante la Sección de Probidad de la Contraloría General de Cuentas, solicitan que la información contenida en la misma se considere de carácter confidencial, invocando para el efecto el último párrafo del Artículo 30 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Así mismo, los periodistas que cubren los diferentes medios de comunicación argumentan que todos los actos de la administración son públicos, de conformidad con el artículo constitucional citado y es así como se han publicado las declaraciones de ciertos funcionarios y empleados públicos.

Varios le atribuyen el carácter de confidencialidad a la declaración jurada patrimonial, sin embargo el Artículo 319 del Código Procesal Penal, Decreto número 51-92; faculta al Ministerio Público para exigir informaciones de cualquier funcionario o empleado público.

Además de ello, podemos determinar que si bien la Constitución Política de la República se encuentra en la jerarquía superior del ordenamiento jurídico guatemalteco, y que por ende regula principios a los cuales deben desarrollarse las normas ordinarias, entonces el Artículo 21 de la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos que estipula la confidencialidad de la declaración jurada patrimonial, debe ser derogado en virtud que entra en contradicción con el principios constitucional de publicidad.



## CONCLUSIONES

1. El derecho de acceso a la información constituye una garantía constitucional, establecida en el Artículo 30 de la Constitución Política de la República de Guatemala, con lo cual es necesario crear disposiciones de carácter ordinario acordes a las disposiciones constitucionales para el fortalecimiento de la democracia en Guatemala.
2. La corrupción se constituye en un fuerte elemento disociador, que impide a las instituciones públicas, el cumplimiento eficiente de sus fines y objetivos, y a partir de esto se genera la insatisfacción de las demandas y necesidades prioritarias de la población y la deslegitimación del ejercicio del poder, lo que conlleva en crisis de gobernabilidad.
3. El acceso a la información pública sigue siendo limitado para ejercer efectivamente una auditoría social. Es por ello que el Gobierno debe articular, políticas para hacer que la participación ciudadana y sus aportes sean vinculantes al accionar del Estado y sus instituciones. Y como contraparte, la sociedad civil debe fortalecerse en accionar, adquiriendo capacidades técnicas para dar seguimiento a las políticas públicas.
4. El Artículo 21, Ley de probidad y responsabilidades de funcionarios y empleados públicos; que contiene la confidencialidad de la declaración jurada patrimonial de los funcionarios y empleados públicos, es una disposición contraria al ordenamiento constitucional la cual solo favorece a los funcionarios y empleados que administran fondos públicos, que tiene por objeto mejorar su condición económica a costa de los fondos públicos; esto hace fortalecer la corrupción.
5. La importancia de la participación de los ciudadanos para fortalecer la democracia, libre y participativa, es el derecho que debe ejercer la

ciudadanía para acceder a información, que no está bajo el control del gobierno, ni de cualquier grupo político, que intente influir sobre los valores y las actitudes políticas públicas; es un derecho que debe estar protegido por una ley como ejemplo: libre acceso a la información.

## RECOMENDACIONES

1. Es necesario y de urgencia nacional la aprobación por parte del Congreso de la Republica, de la ley de libre acceso a la información para transparentar el manejo de los recursos del Estado, ya que sería posible la fiscalización de los recursos nacionales por la sociedad civil y todos los medios de comunicación tendrán un rol importante que deberán tomar con la mayor seriedad posible.
2. Se debe emitir una ley específica por el Congreso de la Republica, que regule y facilite el libre acceso a la información a sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales, a la información en poder o bajo el control de las instituciones públicas, como un medio o instrumento que desarrolle las disposiciones constitucionales del derecho de petición y la publicidad de los actos administrativos; para así evitar que se sigan dando los actos de corrupción en las instituciones del Estado.
3. El Gobierno y las autoridades de turno deben tomar en cuenta la participación, recomendación y las necesidades prioritarias de la población en general para dar cumplimiento al objetivo máximo indicado en la Constitución Política de la República de Guatemala; por ejemplo: “el bien común”; en un país democrático, libre e independiente.
4. Que el Organismo Legislativo apruebe la iniciativa de ley sobre la derogación del Artículo 21 del Decreto número 89-2002, para denunciar y erradicar la existencia de la cultura de secretos, confidencialidad, discreción y la impunidad de los gobernantes ante a los ciudadanos; para fortalecer la democracia y dar cumplimiento con los Acuerdos de Paz.
5. Al ser creada la ley de libre acceso a la información, también se debe de establecer que todos los ciudadanos, tenga acceso a información, lo que

implica una mayor posibilidad de tomar decisiones conscientes en función de un ejercicio ciudadano.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACCIÓN CIUDADANA. **Estudio sobre el sistema nacional de integridad de Guatemala.** Guatemala: (S.E),(s.e.), 2006.
- ACCIÓN CIUDADANA. **Marco de la transparencia y anticorrupción en Guatemala.**  
. [www. providad.Org. regional/bibliografia/judicial.html](http://www.providad.Org.regional/bibliografia/judicial.html). (2 de abril del 2,008)
- BELL MALLEEN, Ignacio. Et.al. **Derecho de la información:** sujetos y medios. Madrid, España, Ed. Colex, 1992.
- CABANELLA, Guillermo. **Diccionario de derecho usual.** Tomo I. edición 24. Buenos Aires Argentina, Ed. Heliasta, s.a. (s.f.)
- CALDERÓN M., Hugo Haroldo. **Derecho Administrativo I.** Parte General. Primera edición. Guatemala: Ed. Orion, 2006.
- CASTELAZO, José R. **Administración pública:** una visión de Estado. XI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, ciudad de Guatemala. Guatemala: (s.E.), 2006.
- CASTELAZO, José R. **El Valor Democrático de la gestión pública.** VII Congreso internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal. México: (s.l.i.),(s.e.), 2002
- CONSTANT, Benjamín. **Principios de Política,** en escritos políticos. Madrid.Ed.CEC. (s.e.), 1989
- CÓRDOBA Ortega, Jorge. **El libre acceso a los departamentos administrativos y el secreto de estado.** Ed. Investigaciones Jurídicas. San José, Costa Rica, 1996.
- CUNILL GRAU, Nuria. **La transparencia en la gestión pública: ideas y experiencias para su viabilidad.** Guatemala, (s.E.), 2006.

DAHL, Robert, **La democracia, una guía para los ciudadanos.** Ed. Taurus, Buenos Aires, 1,999.

DORMI, José Roberto. **Derecho subjetivo y responsabilidad pública.** Bogotá, Ed. Temis, 1980.

ECKMEKDJIAN, Miguel Ángel. **Hábeas data. El derecho a la intimidad frente a la revolución informática.** Buenos Aires, Argentina. Ed. Depalma, 1996.

FUNDACIÓN, Myrna Mack. **Documento: acceso a la información,** Ed. Habeas Data, Derechos Humanos y Secretos de Estado. Guatemala, 1999.

FERNÁNDEZ, Severiano, **El derecho de acceso a los documentos administrativos,** Ed. Marcial Pons, Madrid. 1,997

GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Temas de derecho administrativo, la relación funcional.** Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, USAC, (s.E.) Guatemala 1994,

Informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión 2005. **El acceso a la Información pública como ejercicio de la libertad de expresión de los pobres.** Puntos 16 y 17. Fuente: página web de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. [www.cidh.org](http://www.cidh.org) ( 2 de abril del 2008

KESTLER FARNES, Maximiliano. **Introducción a la teoría constitucional Guatemalteca.** Guatemala; Ed. José de Pineda Ibarra. 1964

MADRES ANGUSTIADAS **Ralidad de nuestro país en cuanto a la transparencia e impunidad.** <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/218208/Estado%20del%20Acceso%20Guatemala.doc> ( 27 de marzo de 2008.)

ORGANISMO LEGISLATIVO. **Congreso de la República de Guatemala, sección iniciativas de presentada en secretaria.** [Www. Congreso.gob.gt.](http://www.Congreso.gob.gt) ( 2 de mayo de 2008)

PARDO, María del Carmen. **El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública.** edición VIII: cultura de la rendición de cuentas. México, (s.f.)

RODRÍGUEZ URIBES, J. M. Opinión Pública. **Concepto y modelos históricos.** Madrid, Editado por el Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas", 1999.

VILLANUEVA, Ernesto. **Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica.** Estudio introductorio, primera parte general, (s.f.)

#### **Legislación:**

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

**Ley del Organismo Judicial.** Decreto Número 63-94

**Código Civil,** Decreto Ley número 106.

**Código Municipal,** Decreto número 12-2,002

**Ley Orgánica del Organismo Legislativo,** Decreto número 63-94.

**Código Penal.** Decreto número 17-73 del congreso de la republica de Guatemala.

**Ley del Servicio Civil,** Decreto número 17-48 del Congreso de la República.

**Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos,**  
Decreto número 89-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

**Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT–**  
Decreto número 1-98 del Congreso de la República de Guatemala.

**Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas,** Decreto número 31-2002 del  
Congreso de la República de Guatemala.

**Normas de Ética del organismo Legislativo,** Acuerdo Gubernativo 197-2004.