

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



**LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS
Y POLÍTICOS QUE INFORMAN LA OBLIGACIÓN
CONSTITUCIONAL DEL ESTADO, A HACER
PÚBLICOS LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS**

CÉSAR AUGUSTO GARCÍA SALÁN

GUATEMALA, FEBRERO DE 2009

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

**LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS QUE INFORMAN LA OBLIGACIÓN
CONSTITUCIONAL DEL ESTADO, A HACER PÚBLICOS LOS ACTOS
ADMINISTRATIVOS**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

CÉSAR AUGUSTO GARCÍA SALÁN

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, febrero de 2009



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

DECANO:	Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III:	Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV:	Br. Marco Vinicio Villatoro López
VOCAL V:	Br. Gabriela María Santizo Mazariegos
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana

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

Lic. Carlos Ramiro Mazariegos Morales

COLEGIADO 3448

ABOGADO Y NOTARIO

OFICINA JURIDICA

1era. Avenida 2-37, zona 3, Chimaltenango

Cel 56646603



Chimaltenango 23 de mayo de 2008

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

Licenciado Castillo Lutín:



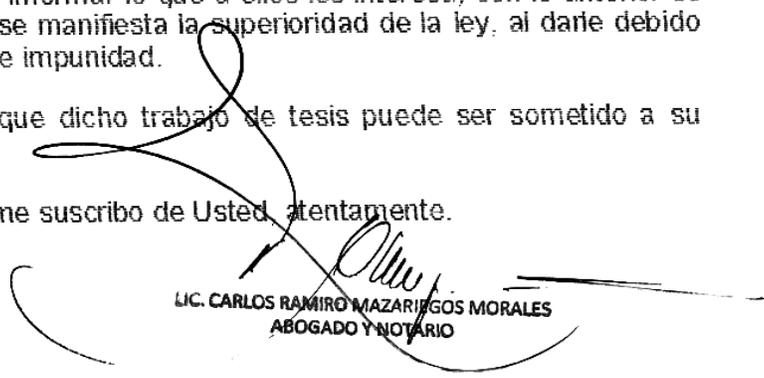
De manera respetuosa me dirijo a Usted, en cumplimiento de la resolución emanada de la Unidad de Asesoría de Tesis, de esa Facultad, en la que se me nombró Asesor de Tesis del Señor Bachiller **CÉSAR AUGUSTO GARCÍA SALÁN**, quien se identifica con el carné número 34038, y quien elaboró el trabajo de Tesis denominado **"LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS QUE INFORMAN LA OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO, A HACER PÚBLICOS LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS"**

El tema elaborado por el Señor Bachiller **CÉSAR AUGUSTO GARCÍA SALÁN**, se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben cumplir de conformidad con el Normativo para la elaboración de la tesis contenido en el artículo 32; 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 el artículo 32 del Normativo para la 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 asesorado.

El tema en sí, presenta un derecho especial ineludible que tiene todo guatemalteco, de estar informado del qué hacer de la cuestión pública estatal, permitiendo dicho acceso a la información, tener una mejor participación y por consiguiente, ser más pro-positivo en sus comentarios, de ser así, tendrá menos fuerza el secretismo y el abuso de poder de funcionarios y empleados públicos, de informar lo que a ellos les interesa, con lo anterior se fortalece el Estado de Derecho, pues se manifiesta la superioridad de la ley, al darle debido cumplimiento, evitando dichos abusos e impunidad.

En conclusión, me permito OPINAR que dicho trabajo de tesis puede ser sometido a su revisión y posterior aprobación.

Sin otro particular me suscribo de Usted, atentamente.


LIC. CARLOS RAMIRO MAZARIEGOS MORALES
ABOGADO Y NOTARIO

UNIVERSIDAD DE SAN
CARLOS DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

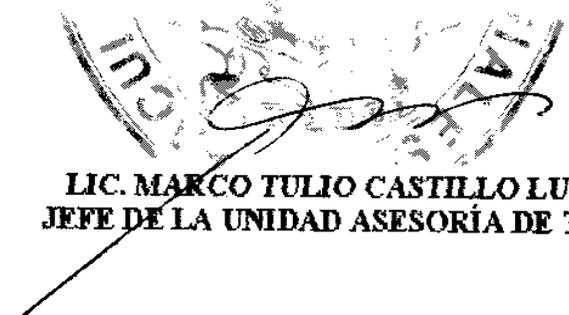
Ciudad Universitaria, Zona 12
GUATEMALA, C. A.



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

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) LEONEL RIGOBERTO SAMAYOA GODOY, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante CÉSAR AUGUSTO GARCÍA SALÁN, Intitulado: "LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS QUE INFORMAN LA OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO, A HACER PÚBLICOS LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS".

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, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desapruban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".


LIC. MARCO TULLIO CASTILLO LUTÍN
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



cc. Unidad de Tesis
MTCL/sllh

Lic. Leonel Rigoberto Samayoa Godoy

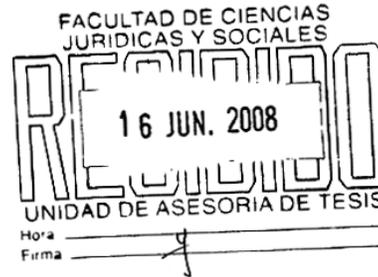
ABOGADO Y NOTARIO
OFICINA JURÍDICA

1era. Avenida 2-56, zona 2, Chimaltenango.
Tels: 7839-9864, Cel: 5390-3706



Chimaltenango 12 de junio de 2008

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



Licenciado Castillo Lutín:

De conformidad con la designación que se me ha conferido, según resolución de fecha Guatemala, tres de junio del dos mil ocho, emanada de la Unidad de Asesoría de Tesis de esa Facultad, en la cual se me nombró REVISOR, por este medio emito el dictamen favorable referente al trabajo de tesis presentado por el Bachiller César Augusto García Salán, intitulado "LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS QUE INFORMAN LA OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO, A HACER PÚBLICOS LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS",

Estimo que el trabajo presentado por el sustentante Bachiller García Salán, tiene gran importancia, pues en la actualidad aborda un problema de serias consecuencias, pues el común de los guatemaltecos no se encuentra informado de lo que hace el sector público por medio de sus funcionarios y empleados públicos, con lo cual se incrementan los abusos de poder, impunidad y otros actos reñidos con la ley.

En consecuencia de lo anterior, emito OPINION FAVORABLE, referente al trabajo, por cuanto que sí cumple con las técnicas y metodología, de acuerdo al artículo 32 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público. Agregando que la redacción, conclusiones, recomendaciones y bibliografía utilizadas, son congruentes con el contenido de la investigación por lo que recomiendo se sirva ordenar su impresión para ser discutido en el examen público de su autor.

Sin otro particular, me suscribo de Usted, atentamente.

LIC. LEONEL R. SAMAYOA GODOY
ABOGADO Y NOTARIO
COL. 4056



Leonel Rigoberto Samayoa Godoy
Abogado y Notario

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 12 Guatemala, C. A.



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, veintidós de enero del año dos mil nueve.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante CÉSAR AUGUSTO GARCÍA SALÁN, Titulado LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y POLÍTICOS QUE INFORMAN LA OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO, A HACER PÚBLICOS LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público. -

CMCM/sllh





DEDICATORIA

- A DIOS: Por permitirme la dicha de existir y contar con su amor, misericordia y compasión.
- A MIS PADRES: Augusto García Arriola (Q.E.P.D.) y Rosa Salán de García. Por su apoyo valioso en todas las etapas de mi vida y ser ejemplo de superación, dedicación, amor y unidad familiar.
- A MI ESPOSA: Elsa Curruchiche Reynoso de García. Por alentar mi existencia y motivar mi superación.
- A MIS HIJOS: Wendy Elizabeth, Consuelo Alejandra, Juan Pablo, Rosa María. Razón de mi Ser y sentido en la vida.
- A MI NIETO: Juan Diego García Girón, una bendición en mi vida, que me impulsa cada día a ser mejor.
- A MIS HERMANOS: Berta Consuelo y Jorge Menaldo, José Manuel y Nidia de García. Por estar conmigo, apoyándome siempre.
- A MIS SOBRINOS: Augusto Enrique y Claudia, Ángela Sofía, José Manuel y Flor de María de García. A mi nieta-sobrina Fátima Sofía, con amor fraternal.
- A MI HIJA POLÍTICA: Alicia Catalina Girón de García, con afecto filial.
- A MIS FAMILIARES EN GENERAL: Con cariño.
- A MIS AMIGO(A)S: Gracias a todos por acompañarme en los momentos de felicidad y tristeza.
- A FAMILIAS: Sánchez del Águila, Velásquez Cajas, Pérez Cajas, Mazariegos Meléndez, Lobos González, Samayoa San Juan, Girón Girón y Ovalle Hernández. Agradecimientos.
- A CHIMALTENANGO: Lugar, que me vio nacer.
- A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: En especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por concederme la oportunidad de superarme.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i
CAPÍTULO I	
1. Lo público y lo privado	1
1.1. Lo público.....	1
1.2. Lo privado	3
1.3. Relación entre lo público y lo privado	6
1.4. Diferencia entre derecho público y derecho privado	8
1.5. Limitaciones al poder público	11
CAPÍTULO II	
2. La transparencia de los actos públicos y su fiscalización social.....	17
2.1. Los actos públicos.....	17
2.2. El secreto de Estado	22
2.3. La transparencia.....	24
CAPÍTULO III	
3. Fundamentos políticos y jurídicos del acceso a la información sobre las actividades estatales.....	35
3.1. El acceso a la información.....	37



3.2. Fundamentos políticos.....	53
3.3. Fundamentos jurídicos.....	58
3.4. Ejemplos de legislaciones que regulan el acceso a la información ...	67
3.5. Las características de las excepciones al derecho de acceso a la información pública.....	73
3.5.1. La protección de la seguridad nacional.....	79
3.5.2. La protección del derecho a la intimidad.....	80
3.5.3. La revisión judicial de la aplicación de las excepciones.....	85
CAPÍTULO IV	
4. El acceso a la información de las entidades públicas en Guatemala.....	91
4.1. Antecedentes históricos.....	91
4.2. Regulación legal.....	92
4.3. Situación actual.....	95
CONCLUSIONES.....	103
RECOMENDACIONES.....	105
BIBLIOGRAFÍA.....	107



INTRODUCCIÓN

En la presente tesis se considera importante analizar los procesos que determinaron la obligación constitucional del Estado de hacer públicos los actos administrativos, pero que ha su vez permitieron que hubiera límites, también constitucionales, al derecho a la información.

Fue, pues, la búsqueda de la relación entre los fundamentos jurídicos y políticos que informan la obligación del Estado a informar sobre sus actos administrativos y el derecho ciudadano a tener acceso a dicha información lo que determinó la necesidad de elaborar el presente trabajo, por considerar que la obligación constitucional del Estado de hacer públicos los actos administrativos, se debe a que en un Estado Democrático de Derecho es obligación de cualquier funcionario o empleado público acatar el principio constitucional que ninguno de ellos es superior a la ley, y que la transparencia estatal y la auditoria social son los principales mecanismos para evitar el abuso de poder, la corrupción, el nepotismo y la impunidad.

Como se puede apreciar, la doctrina que sirvió de base a la investigación está fundamentada en la existencia de un derecho autónomo, como es el derecho al acceso a la información, como una rama especial de derecho público, la cual ha logrado un reconocimiento internacional.

La tesis elaborada es una síntesis de un enfoque dogmático formalista y de una visión realista-sociológica, puesto que se investigaron las relaciones jurídico políticas



que determinan el derecho al acceso a la información y las relaciones políticas que determinan su ejercicio o su falta de positividad.

En su conjunto, entonces, la investigación fue un proceso orientado al estudio de lo público y lo privado, la transparencia de los actos públicos y su fiscalización social, así como los fundamentos jurídicos y políticos del acceso a la información de las actividades estatales, tanto en la doctrina como en la realidad guatemalteca.

El informe final de tesis consta de cuatro capítulos. El primero de los cuales lo elaboré para explicar lo público, lo privado, sus relaciones entre sí y las limitaciones al poder público. Seguidamente en el capítulo dos se aborda la transparencia en los actos públicos, su fiscalización social y el secreto de Estado. Mientras que el capítulo tres está relacionado con el acceso a la información, los fundamentos políticos y jurídicos que informan ese derecho y los casos de legislaciones que regulan ese derecho ciudadano.

En el capítulo cuatro se describe la situación del acceso a la información en las instituciones públicas en Guatemala, la regulación legal que garantiza ese derecho, así como los elementos y factores que impiden en la práctica la positivización de la ley para promover una cultura de la transparencia que supere la cultura del secretismo imperante hasta el presente.



CAPÍTULO I

1. Lo público y lo privado

1.1 Lo público

En la actualidad se tiende a concebir lo público o lo político como un instrumento jurídico y administrativo al servicio de lo privado corporativo. De esta manera se funde lo político concebido como el campo de la libertad, con lo político entendido como orden social necesario para la estabilidad de los procesos productivos y la valorización del capital, haciendo de dicho orden el principal objetivo de la política. Sólo que el orden social es ahora un elemento más de la naturaleza que hay que dominar, no oponiéndose a ella, sino mediante el aprendizaje de sus leyes y el encauzamiento de sus fuerzas. Ahora bien, esta tendencia a identificar el dominio público con un servicio al mundo privado-corporativo se opone a la concepción aristotélica de la política, que afirmaba la irreductibilidad del dominio público al privado.

El concepto clásico de lo político no desconoce la necesidad de una buena administración y mantenimiento del orden vinculado a lo privado. Con todo, en la medida que la política clásica tiene un componente de administración pública, ésta se refiere a la búsqueda y uso de medios coherentes con las opciones, no a la simple adaptación a una opción técnica predefinida que priorice lo privado, sino que lo administre en función del bien común y del interés superior de la sociedad.



La administración política, en el sentido clásico, consiste en el buen uso de los recursos comunes y en el buen juicio en los asuntos públicos con la finalidad de acrecentar los espacios de libertad, realización moral y bienestar, así como el incremento, clarificación y selección de las opciones sobre el destino de una comunidad.

Sin embargo, desde la caída del campo socialista, en las democracias posindustriales, en cambio, se escamotea lo político de la política, transformándola en administración general del interés privado corporativo. Lo público aparece así como un mal necesario aceptable sólo porque lo privado corporativo resulta incapaz de administrar los conflictos con quienes no se benefician de la valorización del capital o porque la lucha de intereses corporativos llevaría a la destrucción recíproca de éstos.

En las democracias posindustriales lo político tiende a convertirse en administración general del interés privado corporativo, lo que requiere mantener un orden social y regular los conflictos de intereses privados mediante procedimientos tecnificados, pues el caos social o el choque descarnado de dichos intereses podría poner en peligro sus posibilidades de satisfacción.

En el presente, se usa el modelo económico liberal que distingue lo público como la administración estatal y lo privado como la economía de mercado. Pero también persiste el enfoque de la virtud republicana que considera el dominio de lo público en términos de comunidad política y ciudadanía, en oposición al Estado: así se



viene usando en las reivindicaciones de la sociedad civil que buscan la recuperación de lo público ante el despotismo estatal, por ejemplo cuando se enfrentó el absolutismo de las monarquías europeas y más recientemente al cuestionar a las dictaduras latinoamericanas y al socialismo real, donde se negaba el ejercicio de lo privado argumentando que lo público era lo único socialmente válido.

Por lo anterior, se hace necesario rescatar lo público como el espacio donde debe prevalecer el interés social, sin negar los derechos individuales, pero sin que estos reduzcan o utilicen lo público para afectar a la mayoría en beneficio de la minoría. Se trata de reencausar lo público respetando lo privado, en donde lo público es una administración estatal eficiente y eficaz que no se reproduce en función de los intereses de un sector o grupo determinado, sino que ha logrado llegar a superar las contradicciones sectoriales, convirtiéndose en una instancia por encima de las individualidades, rectora del bien común e instrumento del desarrollo social.

1.2. Lo privado

A nivel general se entiende lo privado como lo que no es público. Es decir, aquella esfera de las relaciones sociales que pertenecen a la intimidad de las personas en donde ni el Estado ni terceros pueden intervenir porque le compete al individuo y su entorno familiar.



“Lo privado se refiere a un valor celosamente defendido contra toda posible incursión de la sociedad. La intimidad personal y familiar está protegida de los ruidos, olores, contaminación, peligros, miradas, indagaciones, publicaciones y cualesquier otras formas de intromisión en los asuntos privados de las personas. Aunque intimidad no es propiamente secreto, se considera que cada persona es dueña de una esfera de actividad que no tiene por qué ser conocida por las demás sin su voluntad. Ése es el derecho a la intimidad.”¹

En la lucha política con frecuencia se incursiona en la vida privada y familiar de los políticos, que debe ser inaccesible para los demás, y los medios de comunicación que pugnan por entrar en ella. Aunque la esfera de intimidad de los políticos es cada vez más reducida, puesto que viven detrás de paredes de cristal, ellos defienden su derecho a la privacidad y reivindican la reserva de los actos de su vida íntima. La prensa, sin embargo, no se detiene. Indaga sus actividades y utiliza para ello los sofisticados instrumentos que le proporciona la tecnología moderna como interferencias telefónicas, fotografías a larga distancia y escuchas electrónicas, entre otras, para hacerlas de conocimiento público. Eso pasa en todo el mundo. Las relaciones familiares, la vida sentimental, el ejercicio profesional, el patrimonio, los negocios privados, el pago de impuestos y muchos otros aspectos de la vida particular de los políticos salen con frecuencia a luz pública.

¹ Borja, Rodrigo. **Enciclopedia de la política**. Pág. 1128.



“El derecho a la intimidad le pertenece en forma irrestricta a todo individuo e implica el reconocimiento del respeto a su reserva y sobre la disposición exclusiva de su persona, sus actos privados, papeles, comunicaciones, relaciones y la información sensible. Se trata de un derecho personalísimo y, relacionado con su propia existencia, le corresponde un reconocimiento, respeto y resguardo general; en caso de agravio, la acción le corresponde exclusivamente a la persona ofendida, por las personas a su cargo y, al fallecimiento de éste, a su familia, en los casos legalmente procedentes.”²

Pero una cosa es la intimidad personal y familiar como un derecho común a todos los seres humanos, y otra muy distinta el proceso de transformación en asuntos de interés público de aspectos de la vida social que antes estuvieron sometidas exclusivamente al dominio particular. Esto es una conversión de lo privado en público, lo cual ha sido posible debido a que la sociedad y el Estado han considerado importante regular aspectos que aun cuando se mantengan como parte de lo privado, necesitan ser reguladas, tal es el caso de la violencia intrafamiliar y la protección a las personas de la tercera edad.

Por lo anterior pasaron a ser de incumbencia pública actividades que antes estuvieron sometidas a la autonomía de la voluntad individual. Ése es un fenómeno que no puede ponerse de lado al tratar este tema, pues con la masificación de los centros urbanos y la creciente complicación de la vida social se produjo inevitablemente la publicación de importantes aspectos de la vida humana, transformándose en público

² Pierini-Lorences. **Derecho de acceso a la información**. Pág. 33.



asuntos que antes fueron de exclusiva competencia privada, como la educación de los hijos o bien la relación paterno filial que antes se consideraba un aspecto muy privado, donde el Estado o la sociedad estaban totalmente aparte, pues era una condición social para la existencia de las relaciones sociales.

“En el sentido referido al respeto por la información, pero con el debido resguardo a la información sensible, hay que tener presente la situación de las personas sensible o sensibilizables por la difusión de una información. En ese aspecto, la víctima de un delito de tipo infamante puede sufrir un agravio similar, o incluso mayor, al que sufrió, por la manipulación, tergiversación y suspicacias que se crean por el uso impropio de la información y del derecho a informar. Así, deberían extremarse los medios tendientes a restringir toda alusión al respecto. Lo mismo ocurre en el caso de los delitos que afectan al honor, ya que tanto se repiten la calumnia o la injuria que al momento de publicarse la eventual rectificación la misma pasa inadvertida y es insignificante en relación al amplio espectro publicitario de la acción delictiva.”³

1.3. Relación entre lo público y lo privado

Durante el siglo XX, principalmente a partir de la segunda mitad del siglo, en algunos círculos académicos existió la posición de asimilar una única teoría que contenga conceptos para la administración tanto pública como privada, así como un único derecho que integre lo público y lo privado.

³ **Ibid.** Pág. 37.



Si bien la administración pública se basa en el derecho y el deber públicos, la administración privada tiene su base en el derecho privado y se deja al arbitrio de los particulares. Sin embargo, aunque la administración privada no es una institución estatal, esto no quiere decir que no se encuentre enfrascada en la política. Lo está en la medida en que en el seno de la empresa hay una relación laboral y una rendición de cuentas; pero más que eso, el Estado crea normas que no siempre favorecen el desempeño fluido y positivo de la administración pública que se caracteriza por ser difusa, en tanto la administración privada es concreta.

Los romanos no hicieron la distinción, que distinguieron lo político de lo privado más bien en el campo sociológico, diferenciación que no coincide con el campo de derecho público y derecho privado así como se entiende en la actualidad, por lo que es erróneo considerar que el derecho público se refiere únicamente al Estado y que el derecho privado regula sólo las actividades de los particulares. El derecho regula todas las actividades humanas. Lo público y lo privado no expresan dos esferas jurídicas definidas y sustancialmente distintas. Así el individuo y la familia tienen vida pública y son componentes del estado político nacional y por ello son sujetos de relaciones jurídicas de carácter público. Por su parte el Estado tiene vida privada que se revela en muchos campos, pero de manera más ostensible en el derecho administrativo.

La distinción tiene su origen en el error de creer que todo derecho tiene su origen en el Estado, lo que no siempre es así, pues el derecho surge de las relaciones subjetivas de los individuos particulares, anteriores a cualquier intervención del Estado,



el que sólo se limita a ordenarlas, por lo que se considera equivocada la concepción que opone al Estado con el individuo, cuando esto no ocurre así sino que más bien hay una complementariedad.

La distinción entre derecho público y privado no tiene utilidad, puesto que no sirve de base para una clasificación de las instituciones jurídicas. Por ejemplo, en la institución de la propiedad esta está presente en ambos ámbitos. Por ultimo se añade que no responde a exigencias universales y permanentes, ni constituye un criterio adaptable a todas las circunstancias.

1.4. Diferencia entre derecho público y derecho privado

Nos encontramos ante el derecho público cuando el sujeto más importante de esa relación es el Estado o alguno de sus órganos, y ante el derecho privado cuando el sujeto más importante de la relación jurídica es una persona privada que actúa en calidad de tal. Esta forma de plantear el tema puede ser imprecisa, ya sí para explicarla y precisarla se ha propuesto diversas teorías. Haremos referencia a las siguientes.

La teoría o concepción del interés dice que derecho público es aquel que concierne el interés de la cosa romana (expresión que se refiere a la república romana o al Estado romano) y derecho privado es aquel que concierne el interés de los particulares.



Esta diferenciación ha permanecido durante siglos y es una de las más clásicas. La noción de interés no está bien precisada, en la lectura del digesto parece aludir a los intereses económicos, pero desde luego no son los únicos existentes. Contraponen el interés público con el privado. En ocasiones estos se encuentran en pugna, como es el caso de la expropiación o los impuestos, pero también pueden ser coincidentes, como la construcción de caminos.

La teoría del fin, que es semejante a la anterior, nos dice que la norma es de derecho público cuando tiene por finalidad regular la estructura y funcionamiento del estado y sus relaciones con otros entes públicos y es de derecho privado cuando su finalidad es regular las relaciones entre particulares. Se le critica no precisar qué se entiende por relaciones del ámbito público y qué por relaciones del ámbito privado.

La teoría del sujeto fin o destinatario del derecho de propiedad, se apoya en las distintas clases de propiedad, distinción para la cual se atiende al sujeto titular de la propiedad. De acuerdo a ello existen las siguientes:

- Propiedad pública. El titular es el Estado
- Propiedad colectiva. El titular es la colectividad toda.
- Propiedad privada. El titular es un particular.

Así, de la propiedad pública surge el derecho público, de la propiedad colectiva surge el derecho colectivo y de la propiedad privada surge el derecho privado. La teoría



está formulada fundándose únicamente en la propiedad. Pensamos que ella, no obstante su importancia, no es suficiente por si sola para explicar todas las clasificaciones que puedan hacerse del derecho. La distinción que hace del derecho de propiedad resulta extraña a la tradición jurídica. La propiedad colectiva resulta difícil de entender, pues no se precisa bien quien es el sujeto titular de la propiedad colectiva, pues nos hace pensar que su titular es el Estado o algún órgano del mismo representante de la colectividad.

La teoría de las normas de coordinación y subordinación sostiene que una norma es de derecho publico cuando los sujetos implicados en la relación jurídica se sitúan en un plano de desigualdad, y de derecho privado cuando los sujetos implicados en la relación jurídica se sitúan en un plano de igualdad.

Cuando hay desigualdad hay subordinación de un sujeto respecto del otro, y cuando hay igualdad hay una relación de coordinación entre ellos. Por ello, en la relación del Estado con los ciudadanos hay una relación de desigualdad, subordinación, en cambio cuando entablan relaciones propias del derecho privado se sitúan en un plano de igualdad. Se le critica que es insuficiente, puesto que existen relaciones que se dan en un plano de igualdad que no pertenecen al ámbito privado como por ejemplo las relaciones entre Estados y que hay relaciones típicas del derecho privado que se dan en un plano de desigualdad como es la relación entre acreedor y deudor o entre padre e hijo, por ejemplo.



1.5. Limitaciones al poder público

Las limitaciones al poder público se refieren a las garantías que tienen los ciudadanos de que los funcionarios y empleados públicos no utilizarán el poder del Estado para inmiscuirse en su privacidad ni que tampoco van a ser uso del poder que le otorga la función pública para actuar en contra de las personas, puesto que todos sus actos deben estar enmarcados en la ley.

La Constitución Política de la República de una sociedad democrática ha establecido mecanismos legales de los cuales puede hacer uso la ciudadanía para hacer prevalecer el Estado de derecho y para garantizar que los actos de los funcionarios y empleados públicos se enmarquen dentro del principio de legalidad, o bien que cuando los mismos infrinjan la ley en su actuar público se haga uso de los controles constitucionales, parlamentarios, administrativos y judiciales.

El control constitucional, se entiende que es el mecanismo establecido por la Constitución y desarrollado en una ley constitucional, para que la persona a la cual se encuentra amenazada de violación a sus derechos o para restaurar el imperio de los mismos cuando la violación hubiera ocurrido, siendo el amparo el mecanismo por excelencia, así como la inconstitucionalidad de la ley.

“... pero hay que tomar en cuenta que no es sencilla la procedencia de éste, pues en materia administrativa es difícil su planteamiento, por lo manifestado en el Artículo



19 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, en donde se encuentra el necesario planteamiento de los Recursos administrativos para que el Amparo proceda.”⁴

A la figura jurídica que consiste en el control que ejerce el Congreso sobre los actos de los funcionarios públicos, a través de la invitación, citación o interpelación de los ministros de Estado se le denomina controles políticos o parlamentarios.

“A través de la interpelación, como una figura jurídico-política, el parlamento controla los actos y las políticas administrativas del Primer Ministro o Presidente del Consejo de Ministros y los Ministros de Estado. La interpelación es una figura típica del sistema Parlamentario, pues en este sistema, hay que recordar que la Administración Pública se encuentra a cargo del Parlamento... Esta figura se encuentra regulada dentro del Artículo 166 de la Constitución Política de la República de Guatemala, y establece que los ministros de Estado, tienen la obligación de presentarse al Congreso de la República, a fin de contestar las interpelaciones que le formulen uno o más diputados.”⁵

Lo que se desarrolla dentro de la esfera de la administración pública es el control administrativo, en este caso se puede establecer dos supuestos en los que se puede dar el control administrativo, a saber: a) de oficio o control jerárquico; b) a petición de parte. En el primer caso, es el que ejerce el superior jerárquico sobre los

⁴ Calderón, Hugo H. **Derecho administrativo I**. Pág. 364.

⁵ **Ibid.** Págs. 335-336.



subordinados, por ejemplo, un ministro de Estado tiene la facultad de controlar los actos, decisiones y resoluciones de sus direcciones generales.

“Este tipo de control se da dentro de la actividad de la administración pública guatemalteca para lo cual se hace necesario que concurren ciertos elementos, a saber:

Que exista plenamente jerarquía entre los órganos administrativos, es decir que sean órganos de una misma competencia; y,

Que el control se de previamente al acto de la notificación al particular, pues en este caso ya no funcionaría el control, puesto que si el particular ya consintió la resolución, solo él puede pedir el control a petición de parte.”⁶

Mientras que el control a petición de parte es el que los particulares o administrados ejercen, sobre los actos de la administración. Se refleja este control en los recursos administrativos o medios de impugnación. Este tipo de control también es llamado control directo porque son directamente los particulares los que, a través de los recursos administrativos, controlan los actos de la administración que les afecta.

El control de los actos de la administración pública guatemalteca, se produce a través del proceso de lo contencioso administrativo y el proceso de amparo. La doctrina concibe al primero como un medio de control judicial privativo de los actos de

⁶ **Ibid.** Pág. 339.



la administración pública, por eso el establecimiento del control jurisdiccional de los actos de la administración, ha dado lugar al nacimiento de una noción de extraordinaria importancia; la del contencioso administrativo. Este puede definirse desde un punto de vista formal y desde un punto de vista material. Desde un punto de vista formal, el contencioso administrativo se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales, llamados tribunales administrativos. Desde el punto de vista material, existe el contencioso administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la administración, con motivo de un acto de esta última.

La primera definición parte fundamentalmente del órgano que decide la controversia, en tanto que la segunda modalidad sólo toma en cuenta la materia de dicha controversia. De tal modo que, desde este último punto de vista, puede llegar a hablarse de contencioso administrativo aun en el caso de que la contienda se someta por la ley al conocimiento del poder judicial ordinario. En nuestro medio, todo lo concerniente al contencioso administrativo es objeto de conocimiento de un tribunal especial, que tiene la categoría de sala jurisdiccional, por lo que es llamado: Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Al procedimiento administrativo que procura la protección del administrado, gestionante o recurrente, y la defensa de las normas jurídicas, con el objeto de



mantener la legalidad y la justicia en la actividad de la administración se le denomina principio de legalidad.

El principio de legalidad consiste en que toda la actividad administrativa de las instituciones públicas debe estar sometida a lo que establecen las leyes vigentes. Tiene su fundamento en la ley y la autoridad no puede actuar si no existe una norma legal y reglamentaria que le otorgue competencia para ello, es decir que, el titular del órgano administrativo para realizar cualquier acto o resolver cualquier situación no puede salirse de lo que la norma preceptúa. La legalidad persigue dos objetivos primordiales: a) dar seguridad jurídica a los habitantes del Estado; y B) dar firmeza a las decisiones administrativas.

Este principio cumple con una finalidad múltiple: fiscalizar a la misma Administración para que actúe conforme a la ley, reducir al mínimo los efectos de la arbitrariedad, regularizar la actividad administrativa y ante todo, dar seguridad jurídica y buscar la justicia.

Estos controles devienen de la necesidad social existente de controlar a los órganos, organismos y funcionarios para que el poder delegado en ellos no se convierta en un instrumento para incursionar indebidamente en la vida privada de los particulares, puesto que en la doctrina y en la legislación de los Estados democráticos, el Estado tiene límites que no deben alterarse por ningún motivo, puesto que los mismos surgieron debido al abuso de poder que realizaron los poderes absolutos



representados por la monarquía durante la edad media y por las dictaduras militares de izquierda que gobernaron en el mundo durante el siglo XX.

La importancia de lo público y lo privado surge, precisamente, porque el Estado democrático de derecho debe ser lo suficientemente fuerte para intervenir en las esferas necesarias para lograr la gobernabilidad democrática y la convivencia social dentro de una concepción legitimada por la ciudadanía, pero lo suficientemente débil para que sus obligaciones no trasciendan hacia esferas privadas donde se abusaría del poder y reproduciría las prácticas de los Estados autócratas y autoritarios que han impedido o dificultado la construcción de sociedades con cultura de paz y democracia. Esto significa que debe existir el espacio público o lo público suficientemente amplio para lograr el bienestar y la convivencia social, pero el espacio privado lo suficientemente amplio para evitar los abusos de poder y el autoritarismo.



CAPÍTULO II

2. La transparencia de los actos públicos y su fiscalización social

2.1. Los actos públicos

La administración pública, como aparato estatal, para el logro de los fines que el Estado persigue y los que se refieren a la propia administración, realiza la llamada actividad administrativa o actos públicos, que comprende las operaciones materiales y los actos administrativos. Las primeras constituyen medidas de precaución o de ejecución, ambas necesarias en la actividad administrativa para la realización de la misma.

Existen dos aspectos fundamentales que caracterizan la administración: uno es, lo jurídico de los actos; y el otro, el aspecto técnico que significa acción práctica y de realización concreta. Para que el acto sea válido, en cuanto a su contenido y forma de la voluntad de la administración, la cual se expresa a través de una pluralidad de actos, hay que distinguir claramente el acto administrativo del acto material de ejecución del derecho. Como por ejemplo: una orden de detención de una persona, dispuesta por un juez jurisdiccional, en ejercicio de una potestad legal, es un acto administrativo; la ejecución de la misma orden por los agentes de policía es un acto material. Una resolución, es un acto administrativo; la publicación de su texto, es una operación material.



Cualquiera que sea su forma, la actividad administrativa se traduce en hechos o actos administrativos. El hecho administrativo consiste en la ejecución material de las decisiones que constituyen actos administrativos, por ejemplo la demolición de un muro o de una casa; ordenada por autoridad administrativa por alguna razón de interés público; el retiro de los obstáculos que se oponían al libre tránsito en una calle, etc.

El acto administrativo es la decisión general o especial de una autoridad administrativa, en el ejercicio de sus propias funciones, y que se refiere a derechos, deberes e intereses, de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellas.

Para comprender mejor el concepto, la expresión actos administrativos esta referida a la actividad del Estado que ejerce una de las funciones fundamentales como es la función administrativa, cuya manifestación de voluntad se traduce a través de un conjunto de actos de administración, para alcanzar sus fines políticos jurídicos, económicos y sociales.

En sentido amplio el acto administrativo se aplica a toda clase de manifestaciones de la actividad de los sujetos de la administración publica; y en el sentido estricto, comprende y abarca a las manifestaciones de la voluntad del Estado para crear efectos jurídicos, particularmente esta ultima, de significación mas restringida y especifica, se constituye en el verdadero eje del derecho administrativo.



Los actos administrativos deben cumplir ciertos requisitos esenciales para surtir efectos. Estos requisitos esenciales son:

- La publicación y la notificación de los interesados. La publicación es aplicable a los reglamentos mientras que la notificación lo es a los actos administrativos.
- El acto que no ha sido notificado no produce efectos jurídicos inmediatos. Por lo tanto la notificación es elemento del acto, forma parte de él.
- El acto administrativo no surte efecto mientras no sea notificado al interesado.
- Es admisible la notificación verbal cuando el acto no este documentado por escrito. Para concluir señalamos que la notificación de un acto administrativo supone necesariamente el otorgamiento, implícito, de la vista de las actuaciones en que dicho acto ha sido producido y los dictámenes, informes, etc. que han dado lugar a él.

Al igual que las leyes, los actos administrativos son estables, en el sentido de que forman parte del orden jurídico nacional y de las instituciones administrativas por que confieren derechos, establecen obligaciones y regulan la administración pública así como las relaciones entre ésta y los administrados. Dicha estabilidad, tiene que ver sobre todo con la naturaleza de los derechos adquiridos y con la presunción de legalidad que los rodea, en virtud de la cual se considera que todo acto administrativo



se legitimó en principio, porque emana de las potestades de orden público que tiene la administración pública que persigue el interés social, colectivo.

La presunción de legalidad es relativa, mientras no se demuestre su invalidez lo que implica que pueden ser impugnados por vía administrativa o por la judicial. En sede administrativa a través de recursos jerárquicos, de revisión y otros, y en segundo lugar mediante acciones judiciales de anulabilidad. Por vía administrativa la impugnación o inconveniencia también procede por inoportunidad o inconveniencia de los actos administrativos frente al bien común y al orden público, pero por la vía judicial esa acción solo procede por causas de ilegalidad.

Lo anterior es posible debido a la ejecutoriedad del acto administrativo, siendo ésta la atribución del ordenamiento jurídico, que en forma expresa o razonablemente implícita, reconoce a la autoridad con funciones administrativas para obtener el cumplimiento del acto. La ejecución administrativa no podrá ser anterior a la notificación del acto. Cuando el acto sea ejecutivo, pero no ejecutorio, se deberá solicitar jurídicamente su ejecución coactiva.

La ejecutoriedad implica que la administración pública puede usar de la fuerza pública, en caso necesario, para ejecutar sus actos, cuando encuentre oposición o resistencia de hecho a los mismos. Las diferencias existentes entre ejecutividad y ejecutoriedad, es que la primera tiene que ver con la validez de los actos administrativos y la segunda con su eficacia. La ejecutividad es una propiedad de los



actos en sí mismo, en forma similar a como en el derecho privado tienen fuerza ejecutiva ciertos documentos civiles y mercantiles, por ministerio de la ley. La ejecutoriedad es una facultad de la administración pública, con referencia a la ejecución de sus actos.

La ejecutoriedad puede considerarse como una manifestación especial de la eficacia de los actos administrativos, en cuanto estos imponen deberes o restricciones a los administrados, que pueden ser realizados aun contra la voluntad de ellos, por medio de los órganos administrativos.

La ejecutoriedad puede ser administrativa o judicial. La primera es de regla y la segunda es de excepción. Los medios de que se vale la administración son coercitivos, en tanto se utiliza la coerción para obligar al administrado a que cumpla el acto o que lo ejecute, pudiendo la administración ejecutarlo por si misma en caso de incumplimiento del administrado remiso o cuando este se niegue a ejecutarlo. Estos medios son: ocupación, ejecución sobre bienes, ejecución de oficio, coerción directa o coerción indirecta.

Todos estos actos son públicos para garantía del ciudadano y para cumplir con los principales soportes o valuartes de un Estado democrático de derecho: el principio de legalidad y el principio de publicidad. Mientras el Estado mantenga positivos estos dos principios la democracia y sus prácticas permitirán el imperio de la ley y delimitarán



los límites al poder público, el cual debe actuar de acuerdo con la ley, y en donde los funcionarios y empleados públicos permanecen subordinados a la misma.

2.2. El secreto de Estado

El secreto de Estado sólo es indispensable en determinadas circunstancias extraordinarias y pasajeras; por ejemplo: para alguna expedición militar, o para alguna alianza decisiva, en época de crisis. En los demás casos, la autoridad sólo quiere el secreto para actuar sin oposición o lo que es lo mismo, para actuar sin control, que es, a su vez, equivalente a afirmar con posibilidad de hacerlo arbitraria e impunemente. Esto supondría, no sólo el fin de la opinión pública, sino sobre todo, el fin del Estado de derecho.

El secreto, como recurso, ha sido considerado a lo largo de la historia la esencia del arte de gobernar. Uno de los capítulos –requisito sine qua non- en los tratados de política en el tiempo que dura largos siglos –de Maquiavelo a Hegel- que suele ser llamado de la razón de Estado, versaba sobre las formas y justificación del silencio. La expresión arcana imperii –secretos del poder- que hoy suena siniestra, se remonta a Tácito, que narró al inicio de sus Historias un acontecimiento abundante en ejemplos de desventura, atroz por los conflictos, dramático por las sediciones, cruel también en la paz.



Norberto Bobbio sostiene que: “aquellos que consideran que el secreto es connatural al ejercicio del poder son –en esencia- partidarios de los gobiernos autocráticos, ejemplo de lo anterior es una de las razones por las que Hobbes apunta que la monarquía es superior a la democracia y que es, precisamente, la mayor garantía de seguridad, toda vez que las deliberaciones de las grandes asambleas tienen el inconveniente de que las decisiones del gobierno, que casi siempre importa muchísimo guardar secretas, son conocidas por los enemigos antes de haber podido ejecutarse.”⁷

Corresponde reivindicar la concepción del individuo en relación a los asuntos políticos, es decir, rescatar de la minoría de edad en que se ubicaba al hombre – incapacidad que atribuye Maquiavelo a los integrantes del pueblo cuando sentencia, en detrimento de la participación del vulgo en los asuntos políticos, que el príncipe deberá allegarse sólo de los intelectuales para tratar los asuntos del Reino- otorgando, al desde ese momento ciudadano, la posibilidad de pensar, opinar y decidir por sí mismo en los asuntos del Estado.

Así las cosas, para el hombre que sale de la minoría de edad, el poder no debe tener secretos; para que el ciudadano que ha adquirido la mayoría de edad pueda hacer uso de la razón es menester que tenga conocimiento de los asuntos de Estado; para que eso sea posible, el poder debe actuar en público. De esta forma cae una de las razones del secreto de Estado: la ignorancia del pueblo.

⁷. *Sociedad y estado en la filosofía política moderna*. Pág. 47.



De acuerdo con lo anterior, “todas las acciones inherentes al derecho de otros hombres, cuya máxima no es compatible con la publicidad, son injustas. En todo aquello que no cae bajo la protección de la excepcional y reglada de conocimiento que es el régimen jurídico del secreto, el poder debe estar desnudo, porque ése es el sentido del Estado de Derecho.”⁸

La denominada cultura del secreto es el principal problema que enfrenta el derecho de acceso a la información pública. Se trata de una conducta que existe en las instituciones del Estado por medio de la cual se niega la difusión o entrega de información pública, bajo diferentes argumentos.

En el mismo orden de ideas, nunca deben las excepciones estar destinadas a proteger al gobierno de críticas, molestias o exposición de obrar erróneo o para encubrir información respecto del funcionamiento de sus instituciones públicas o para establecer una particular ideología o para suprimir desórdenes.

2.3 La transparencia

El concepto de transparencia se refiere al deber de los poderes públicos de exponer y someter al análisis de la ciudadanía la información relativa a su gestión, al manejo de los recursos que la sociedad les confía, a los criterios que sustentan sus

⁸. Ob. Cit. Pág. 53.



decisiones, y a la conducta de sus servidores. Se trata de un principio inherente a la democracia republicana, cuyo ejercicio puede inducir transformaciones positivas en las relaciones entre el Estado y la sociedad.

En relación a la transparencia, a su uso en el estudio y práctica del derecho a la información a nivel internacional, y dado que las leyes de varios países la contienen en su título, es conveniente aclarar términos y relaciones. La transparencia de la actividad pública es una manifestación y un requisito típico de los sistemas democráticos que tiene como objetivo el sometimiento al escrutinio público de las actividades y resultados de los distintos poderes del Estado.

Para el diseño y ejecución de una política de transparencia y publicidad de la información pública se deben tomar en consideración los siguientes aspectos:

- a) Debe existir una interpretación amplia sobre la información a la cual se tiene derecho a acceder.
- b) Debe existir una interpretación amplia sobre las entidades públicas obligadas a entregar y difundir información.
- c) Deben establecerse diferentes formas para acceder a la información
- d) El acceso a la información debe ser lo menos oneroso posible.



- e) La información que las entidades públicas entregan y difunden debe ser cierta, completa y clara; así como estar debidamente actualizada.
- f) Determinada información pública debe ser difundida en forma permanente.
- g) La entrega y difusión de información debe realizarse en forma oportuna.
- h) Las entidades públicas deben contar con funcionarios responsables de entregar y difundir información.
- i) Deben establecerse sanciones para los funcionarios que no cumplan con su responsabilidad de entregar y difundir información.
- j) Debe existir una capacitación permanente de los funcionarios sobre estos temas.
- k) Debe existir una política de conservación de la información pública.

La información a la cual se tiene derecho a acceder es toda aquella que se encuentra en poder de las instituciones estatales, independientemente del formato en que se guarde (papel, soporte digital, etc.), la entidad que la elaboró, obtuvo o posee, y la fecha de elaboración.



Las entidades públicas obligadas a entregar y difundir la información, son todas aquellas que la tienen en su poder, ya sea porque la ha producido u obtenido, o porque se encuentra bajo su control. En caso de duda a efectos de calificar a una entidad como pública se deberá tomar en consideración la actividad que realiza antes que la denominación que reciben.

En este sentido, quedan obligados a difundir y entregar información todos los órganos del Poder Ejecutivo, incluyendo los ministerios; el Poder Legislativo; el Poder Judicial; las entidades descentralizadas y las entidades autónomas como las municipalidades.

En el caso de las personas jurídicas de régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, bajo cualquier modalidad, algunas legislaciones como la peruana, señalan que éstas están obligadas a informar sobre las características de los servicios públicos que presta, sus tarifas y sobre las funciones administrativas que ejerce.

Por ello es que se considera fundamental que toda información pública que se entrega y difunde debe ser cierta, completa y clara; así como estar debidamente actualizada. Esto implica lo siguiente:

- Información cierta: Las entidades públicas no deben difundir ni entregar información falsa.



- Información completa: Las entidades públicas no deben entregar ni difundir solamente indicios sobre determinada información, sino todos aquellos aspectos que permitan su adecuada comprensión.
- Información clara: Las entidades públicas no deben entregar ni difundir información que no se entienda o sea ininteligible.
- Información actualizada: Las entidades públicas no deben entregar ni difundir información desfasada o que no se encuentra al día.

Es importante señalar que estos aspectos se complementan mutuamente. Así por ejemplo, una información puede ser poco clara debido a que no se encuentra completa.

Las entidades públicas deben difundir en forma permanente determinado tipo de información. Se trata de una información mínima que, debido a su importancia, debe estar siempre disponible para que cualquier persona pueda acceder a ella.

Entre la información mínima que toda entidad estatal debe difundir en forma constante se encuentra aquella relacionada con sus funciones y competencias, su estructura, el número de trabajadores, la labor que estos realizan y el sueldo que perciben. Asimismo, las autoridades encargadas de las finanzas públicas deben hacer



lo mismo en relación a la información sobre la ejecución del presupuesto público, los ingresos por concepto de recaudación de tributos, las operaciones de crédito y endeudamiento, etc.

A fin de garantizar esta práctica, las leyes sobre acceso a la información deben señalar cuál es la información mínima que las entidades estatales deben difundir en forma permanente, lo que no impide que éstas incorporen en forma progresiva otro tipo de información dentro de estos programas de difusión.

Existen diferentes medios a través de los cuales se puede realizar la difusión permanente de información. Sin duda, Internet se convierte en la actualidad en una alternativa inmejorable para lograr ese objetivo. Por eso algunas legislaciones sobre acceso a la información establecen la obligación de las entidades estatales de emplear este sistema para la difusión permanente de información. Sin embargo, para lograr la efectividad de Internet en este campo se requiere que cada vez más personas accedan a este medio de comunicación y que la información en los sitios web de las entidades estatales se encuentre actualizada.

Por ello, toda información debe ser entregada o difundida de acuerdo a plazos razonables, que permitan su oportuno conocimiento para los fines que correspondan, ya sea de fiscalización, investigación, etc. Estos plazos pueden estar referidos a la obligación de las entidades públicas para poner a disposición del público en forma permanente determinada información. Asimismo, los plazos pueden estar referidos al



lapso que tienen los funcionarios públicos para dar respuesta a las solicitudes de información que presenten los ciudadanos. En cuanto a las solicitudes de información, el funcionario responsable debe estar en capacidad de darles una respuesta adecuada e inmediata.

Ante ello, es importante que las sanciones de los funcionarios que no cumplan con su responsabilidad de entregar y difundir información sean de diferente tipo, ya sea de carácter administrativo (considerar como una falta grave el incumplimiento de esa labor) o de tipo penal (considerar el incumplimiento como un caso de abuso de autoridad).

Si al interior de una entidad estatal se ha designado al funcionario encargado de entregar y difundir información, las responsabilidades por el incumplimiento de esos deberes recaerán sobre él. Si no se ha designado a un funcionario para cumplir esas labores, las responsabilidades deberían recaer sobre las autoridades que estaban obligadas a realizar esa designación.

Asimismo, es importante que los funcionarios públicos comprendan que la información pública debe conservarse en forma adecuada. A fin de proteger la integridad y disponibilidad de los documentos se deben establecer normas mínimas para su mantenimiento y conservación en las entidades públicas, así como tipificar como delito su destrucción deliberada. Además, a fin de impedir cualquier falsificación



o alteración de esos documentos, la obligación de conservación deberá aplicarse al documento en sí y no solamente a la información que contiene.

“La world wide web (www) de Internet es hoy uno de los medios tecnológicos que generan mayores expectativas para la transparencia, dado que –en principio- permitiría a los ciudadanos satisfacer sus propios propósitos informativos a través de la navegación por los espacios virtuales pertinentes. Por su parte, el uso oficial de los sitios web se concentra en la provisión de: a) información sobre organismos y servicios, b) acceso a bases de datos documentales, económico-financieras y estadísticas, c) guías de trámites, con sus requisitos, lugares, horarios, reglamentos y procedimientos, d) provisión de formularios y de soporte lógico (software) aplicativo en línea para el ingreso de trámites, y e) canales para formular consultas, opiniones, críticas, sugerencias y propuestas.”⁹

Pero en general, sin perjuicio de su proliferación y su utilidad, los sitios virtuales de las instituciones públicas manifiestan cierto déficit de información relevante, pertinente, significativa y oportuna para el ejercicio de la transparencia republicana. La cuestión radica aquí en que quienes diseñan los espacios y contenidos informativos, los hipervínculos, la gama de opciones y los mapas de enlace son los mismos organismos oferentes -con sus propias limitaciones, sesgos y restricciones-.

⁹ Tesoro, José Luís. **El Estado orientado hacia el ciudadano: transparencia republicana vía Internet en la Argentina.** Pág. 31.



En la mayor parte de los países latinoamericanos, a diferencia de otros países con mayor conciencia de la res-pública, el tratamiento de la cuestión de la transparencia ha tendido a desarrollarse más en el plano axiológico verbal que en el fáctico instrumental. La opacidad parece haberse aprendido, transmitido, arraigado e instituido como una pauta cultural, y las respectivas sociedades muestran aún indicios de resignación con limitada disposición para reclamar sus derechos, que adquieren un carácter virtual frente a la discrecionalidad manifiesta en los poderes del Estado.

“El concepto de transparencia sólo exhibe un carácter ideal -o prácticamente inalcanzable- cuando los valores, creencias, actitudes y conductas predominantes invierten la relación soberano-servidor, convirtiendo a la administración en soberana y al ciudadano en mero súbdito o beneficiario de prestaciones prebendarias. Entre los diversos indicios semiológicos de tal tergiversación, cabe señalar la frecuente alusión vernácula a la Constitución Nacional como Carta Magna –aun en documentos oficiales- siendo esta última, en sentido estricto, el documento mediante el cual el rey o príncipe –que detenta el poder absoluto y sin limitaciones- concede graciosamente al pueblo, a título de liberalidad, ciertas franquicias o libertades.”¹⁰

Tales valores y actitudes se manifiestan, por ejemplo, en la anacrónica supervivencia del secreto acerca de diversas cuestiones vinculadas a la gestión pública, con el aparente propósito de no irritar a sectores no beneficiados por las

¹⁰ Linares Quintana, Segundo V. **Derecho constitucional e instituciones políticas: teoría empírica de las instituciones políticas**. Pág. 43.



decisiones oficiales. Pero más allá de este evidente despropósito del secreto los distintos poderes del Estado preservan una intrincada opacidad acerca de una infinidad de cuestiones; Por ejemplo: la magnitud y monto de contratos, patrimonio de funcionarios que sólo asoman a la luz como amenaza disuasiva o extorsiva en la arena política, para retornar posteriormente al ocultamiento concertado.

Para considerar a la transparencia como deber del Estado, y no como una prebenda más que los actores políticos y burocráticos pueden –a su arbitrio- otorgar, brindar o conceder a sus súbditos, es necesario revalorizar la concepción del ciudadano y las bases sobre las cuales éste sustenta sus derechos frente al Estado.

Aun como principio inmanente al régimen republicano democrático, la transparencia no es un fin en sí misma, sino un medio para que los ciudadanos dispongan de elementos de juicio suficientes para conocer, analizar, debatir, cuestionar, evaluar, formular propuestas y participar en las cuestiones de interés público. La auténtica transparencia no se limita a ofrecer acceso a ciertas colecciones de datos diseñadas y sesgadas desde adentro, sino que surge de la posibilidad –de todo ciudadano- de obtener e interpretar información completa, relevante, oportuna, pertinente y confiable acerca de la gestión, del manejo de los recursos y de la conducta de los servidores públicos.

Para instaurar una auténtica transparencia republicana, será necesario inducir en las organizaciones públicas, a través de claros estímulos y sanciones, una transición



desde las actitudes –hoy prácticamente generalizadas- de hipocresía y cinismo hacia las de integridad. Para que dicha transición sea eficaz y efectiva, debería operar -de manera sincrónica- en todos y cada uno de los componentes de los poderes del Estado, dado que ninguno tenderá a la integridad en un medio político-burocrático que mantiene el predominio de actitudes de hipocresía o cinismo. Ello requerirá e implicará un replanteo de las distintas dimensiones de la burocracia pública: personas, organizaciones, valores, hábitos, actitudes, conductas, creencias, normas, incentivos y sanciones, entre otras.



CAPÍTULO III

3. Fundamentos políticos y jurídicos del acceso a la información sobre las actividades estatales

El derecho de acceso a la información pública presenta tanto desde su concepción teórica como en su consecuente ejercicio, múltiples implicaciones. Ello se debe a que su existencia constituye uno de los pilares trascendentales del funcionamiento de la democracia, dado que esta mal podría reputarse tal si no expresara la plena vigencia del principio republicano de publicidad de los actos de gobierno.

”El derecho de acceso a la información en el mundo ha sido tratado de manera esporádica, atendiendo generalmente a factores externos al jurídico, acaso centrados en cuestiones sociológicas, politológicas o económicas, pero sin detenerse en un estudio a profundidad de naturaleza técnico-jurídica, que incluya todas y cada una de las leyes razonablemente identificadas en fuentes accesibles de información, independientemente del idioma en que hayan sido escritas... En ocasiones, esas disposiciones son resultado de la buena fe de gobernantes que no tienen una relación política con sus parlamentos de naturaleza tal como para dar vida a una ley. En otras, se trata solamente de coartadas bajo una endeble cobertura legal para cumplir un



cometido formal por múltiples razones pero, en todo caso, ajenas a que el derecho de acceso a la información pública sea al mismo tiempo vigente y eficaz.”¹¹

Ciertamente, la introducción del derecho de acceso a la información pública en el sistema jurídico y particularmente en los textos constitucionales, contribuye a que los ciudadanos puedan evaluar de mejor manera el desempeño de los gobernantes, amplía la garantía y fundamento del derecho a la información, fortalece la democracia y otorga una herramienta concreta para la transparencia del sistema.

Asimismo, el derecho de acceso a la información pública implica la concreción del derecho a la libertad de expresión, entendido éste en toda su amplitud y extendido a lo que hoy llamamos derecho a la información, que comprende tanto la facultad de dar como de recibir información, y cuyo ejercicio corresponde a toda persona: al sujeto universal, a todos y cada uno de nosotros.

A su vez, el derecho de acceso a la información guarda una estrecha relación con otros derechos humanos y contribuye a su efectivo ejercicio, 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 2002: "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. La publicidad de la

¹¹ Villanueva, Ernesto. **Derecho de acceso a la información en el mundo**. Pág. 5.



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. 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.”¹²

3.1. El acceso a la información

El derecho a la información es el objeto de estudio del derecho de la información, entendido éste como la rama del derecho público que tiene por objeto el estudio de normas jurídicas que regulan las relaciones entre Estado, medios y sociedad, así como los alcances y los límites del ejercicio de las libertades de expresión y de información y el derecho a la información a través de cualquier medio. Es, por tanto, una rama en formación de la ciencia del derecho en busca de su autonomía respecto de las ramas clásicas de la ciencia jurídica.

La información en poder de las administraciones públicas desempeña un papel fundamental en el desarrollo de la democracia y en la realización del quehacer diario no sólo de las administraciones públicas, sino también de los ciudadanos y de las empresas.

¹² Relatoría para la Libertad de Expresión en el ámbito de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Informe sobre el derecho a la libre expresión en América.** Pág. 44.



La información no ha tenido a lo largo de la historia la misma relevancia ni reconocimiento jurídico. A pesar de situar nuestro análisis de la información administrativa en el marco de la sociedad de la información, no puede olvidarse que el acceso a la información ha evolucionado intensamente en las últimas décadas desde el reconocimiento formal del secreto como principio propio de la actuación de las administraciones públicas hasta el reconocimiento de derechos subjetivos de acceso a la información en poder de los poderes públicos y la creación de servicios de información administrativa que utilizan Internet como canal de difusión.

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y, en general, las transformaciones propias de la transición hacia la sociedad de la información están ampliando enormemente la información en poder de los ciudadanos y están diversificando de manera importante, tanto cuantitativa como especialmente cualitativamente, los mecanismos para su transmisión.

Así por ejemplo, el acceso a la información sobre el uso de los recursos del Estado permite la crítica sobre el destino que se les asigna así como fundamentar la petición respectiva para orientarlos a políticas destinadas a hacer efectivos aquellos derechos que requieren una urgente atención presupuestal (salud, educación, vivienda, alimentación, etc.). Asimismo, el conocimiento sobre el uso de los fondos públicos se convierte en un elemento imprescindible para luchar contra la corrupción, por lo que no resulta exagerado afirmar que una política estatal orientada a negar el acceso a información pública lleva implícita una voluntad de ocultar actos de corrupción.



A efectos de garantizar el acceso a la información pública resulta imprescindible implementar las siguientes medidas:

- Reconocer a nivel constitucional el derecho de acceso a la información pública.
- Regular a nivel legal el derecho de acceso a la información pública.
- Establecer un mecanismo judicial adecuado y efectivo para proteger el derecho de acceso a la información pública.
- Diseñar y ejecutar una política de transparencia y publicidad de la información pública.

Está ampliamente aceptado que las administraciones públicas tienen un carácter histórico. Desde la Revolución Francesa hasta nuestros días, se han atribuido a la administración pública diferentes funciones y ha sido inspirada por diferentes principios que han condicionado su conceptualización y configuración.

“Uno de los resultados de la Revolución francesa fue incorporar en el artículo 11 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que ‘la libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre, todo ciudadano puede por tanto, hablar, escribir e imprimir libremente, salvo la responsabilidad que el abuso de esta libertad produzca en los casos determinados por la ley.



Otra interesantísima referencia que no podemos dejar de mencionar es establecido en la Declaración de los Derechos del Hombre hecha en los Países Bajos en 1795, que es de capital importancia pues quizá es la fuente, el origen de la rendición de cuentas que, como dijimos en el apartado anterior, va más allá de la transparencia y el acceso a la información pues exige la entrega de las razones de las acciones de gobierno. En efecto, en dicha declaración se dispuso que ‘cada uno tiene el derecho de requerir de cada funcionario público una explicación y justificación de sus actos.’¹³

Un aspecto de las administraciones públicas que ha experimentado una intensa evolución, especialmente en las últimas décadas, es el relativo a sus relaciones con los ciudadanos. A efectos expositivos, podemos establecer tres estadios en el proceso evolutivo de las relaciones entre administraciones públicas y los ciudadanos en función del papel más o menos activo conferido a estos últimos: la administración burocrática, la administración recepticia y la administración en red.

El tipo ideal de burocracia, se basa en un esquema de organización racional centrado en las relaciones formales que deben regir el funcionamiento de una administración para asegurar su eficacia. El modelo de administración burocrática consiste en una organización basada en un conjunto de funciones formales establecidas mediante reglas legales, racionales, escritas y exhaustivas, basado en los principios de legalidad y jerarquía.

¹³ Zaldívar, Ángel Trinidad. **La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno.** Pág. 27.



La organización burocrática respondía a un tipo de dominación legal-racional, cuya legitimidad se basaba en la creencia en la legalidad de los reglamentos promulgados y del derecho, para el detentador del poder, de dar órdenes. Ello llevaba a la necesidad de defender una administración pública cerrada, una administración pública que no tenía la necesidad de escuchar a los ciudadanos, ni tampoco convencerles de sus acciones ni, por tanto, informarles de sus acciones. Por lo que una de las características de la administración burocrática era el secreto y el distanciamiento que, en general, existía entre la administración pública y los ciudadanos.

Así, se encontraba latente cierta idea consistente en que, por medio de la ocultación de la mayor parte de información, se podía retener en el seno de la institución burocrática el tradicional sistema de privilegios, dificultándose su control y responsabilización; también permitía, en aras de un presunto interés general, liberarse de trabas exógenas, facilitando la operatividad ordinaria del actuar público.

Esta situación fue avanzando y, en el momento en que se incrementa la actividad administrativa, nos encontramos ante una crisis o insuficiencia de la legitimidad tradicional de la administración proveniente de la ley, por lo que es necesario buscar otros mecanismos de legitimación. El modelo de administración burocrática va evolucionando y es necesario establecer nuevos mecanismos que permitan legitimar su actuación. A su vez, también se incrementan las reivindicaciones sociales en favor de la plena incorporación del principio democrático en la actuación pública, lo que supondrá la adopción de nuevos principios rectores de la actuación administrativa.



La crisis del modelo burocrático de administración pública ha llevado consigo la aparición de nuevos modelos con el objetivo de reemplazarlo y superar las rigideces que le eran inherentes. La receptividad, en un principio, y la orientación al cliente y la gestión de la calidad, posteriormente, han sido algunas de las respuestas del sistema a esta crisis del modelo durante los años ochenta.

Por ello es que es importante que el concepto de administración receptiva se caracterice, sin negar el modelo de legitimación racional-legal, por el desarrollo de la diversidad, complejidad y dinámica constante; los valores del individuo cliente y el culto al mercado, la privatización y la canonización de la mano invisible. Pero además, la incorporación del concepto de administración receptiva supone que la Administración dará respuestas rápidas y flexibles a las demandas de los ciudadanos, y que imprimirá calidad a los servicios que preste.

El proceso de modernización de las administraciones públicas ha supuesto, entre otros extremos, una variación de la conceptualización de los administrados que han pasado a considerarse clientes de los servicios administrativos, lo que ha significado situarles en el centro de la actividad administrativa. Así, los ciudadanos, vistos como clientes, gozan en la actualidad de un estatus revitalizado frente a las administraciones públicas, lo que les confiere un haz de derechos y facultades para desarrollar sus necesidades, entre los que se encuentra el de obtener información de la administración.



Del conjunto de derechos de los ciudadanos, hay cuatro que están referidos a la información administrativa de los ciudadanos:

- Derecho a conocer el estado de la tramitación de los procedimientos.
- Derecho a identificar a las autoridades y al personal al servicio de las administraciones públicas.
- Derecho a obtener información acerca de los requisitos jurídicos o técnicos.
- Derecho a acceder a los archivos y registros administrativos.

Sin entrar con detalle a valorar la extensión de estos derechos, se puede observar que nos encontramos ante auténticos derechos subjetivos. El reconocimiento de estos derechos a obtener información administrativa implica, por un lado, la obligación particular de facilitar información administrativa ante una solicitud en este sentido por parte de un ciudadano y, por otro, el establecimiento de un deber genérico de organizar los servicios competentes para facilitar la información a los ciudadanos.

Otro aspecto sobre el que se debe centrar la atención es el relativo al diferente objeto de los derechos. Por un lado, está la información administrativa general (información sobre los requisitos jurídicos o técnicos con relación a proyectos, actuaciones o solicitudes e información sobre documentos que se encuentren en archivos y registros). Para acceder a esta información, no se requiere ninguna legitimación especial. Cualquier ciudadano puede acceder a ella. Por otro lado, para



poder acceder a la información administrativa particular que se refiere a procedimientos concretos y específicos, se requiere tener la condición de interesado.

La administración en red describe un modelo de administración pública propio de las sociedades pluralistas, complejas e interdependientes, que se basa en la colaboración entre administración y ciudadanos, y no sólo en la reivindicación: supone el paso de un concepto de administración de tipo jerárquico a uno de administración en forma de red, en el que se dan múltiples relaciones entre los diferentes actores representantes, todos ellos de intereses que deben integrarse en la composición del interés general debido a la interdependencia que existe entre sí.

Con la administración en red se pretende superar el modelo tradicional de administración basado en el binomio autoridad-libertad en el que la administración usa el poder administrativo como principal instrumento de intervención, e ir hacia un modelo basado no tanto en el ejercicio del poder, como en que se desarrollen de manera imparcial y eficiente las funciones públicas de interés general.

En el modelo burocrático de administración, los recursos de la sociedad eran ignorados. Los ciudadanos, destinatarios de las actuaciones públicas, eran normalmente reducidos al papel de sujetos pasivos de la acción administrativa. Posteriormente, el énfasis puesto en su condición de clientes, de meros receptores de prestaciones y beneficios públicos, no ha permitido tampoco descubrir en ellos a



personas portadoras de recursos propios bajo la forma de capacidades, experiencias, ideas, tiempo, etc.

El modelo propuesto supone el reconocimiento de la existencia de redes de relaciones entre sujetos autónomos que actúan dentro de ella siguiendo una lógica de colaboración. De estas relaciones resultan beneficios o ventajas para todos los sujetos participantes. Todos ellos, aunque sea en medidas diversas, son portadores de recursos que aportan al interior de la red, combinándose e intercambiándose con los aportados por el resto de sujetos de manera que cada uno puede ver satisfechas sus propias necesidades.

La administración en red tiene importantes consecuencias en la manera de funcionar de los poderes públicos al suponer que numerosos actores (no sólo públicos) están implicados en la formulación e implementación de las políticas. Para que la pluralidad de actores pueda participar en las deliberaciones y toma de decisiones que se desarrollan en las redes, es necesario que existan niveles adecuados de información y de transparencia.

La gobernanza de la administración en red tiene como requisito previo y necesario la información y la transparencia a fin de garantizar y facilitar la participación de todos los actores implicados. Es necesario que todos los actores que intervienen en las redes puedan participar de forma informada. Ello requiere que tengan a su disposición la



información y el conocimiento adecuado y que pongan a disposición del resto de actores la información y el conocimiento de que disponen.

La información es un recurso imprescindible en los procesos de toma de decisiones. Los actores estratégicos que participen en ellos tendrán la información como un elemento sobre el que podrán articular su intervención en las redes. La información se convierte en un recurso de poder que cada actor establecerá sobre la base del resto de los recursos de que disponga y que marcará sus estrategias en el marco de las redes.

Ello nos permite observar que en el seno de las redes la distribución de la información puede ser asimétrica, lo que invita a proponer la necesidad de adoptar mecanismos para hacer frente a estas asimetrías informativas. En esta tarea pueden ser de gran utilidad las tecnologías de la información y la comunicación.

La administración electrónica se basa en el uso intensivo de las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento con el objetivo de mejorar la eficiencia interna, las relaciones interadministrativas y las relaciones de la administración con los ciudadanos.

Desde el punto de vista de las relaciones con el ciudadano con el establecimiento de la administración electrónica, se persiguen objetivos genéricos diversos como una administración pública abierta las veinticuatro horas del día, siete días por semana, en la que el ciudadano sea el centro del proceso, que esté conectada para dar un servicio integral al ciudadano y que sea capaz de personalizar los servicios que presta. Es



decir, el uso de las nuevas tecnologías por parte de las administraciones públicas persigue mejorar la calidad de las relaciones con los ciudadanos, mejorando el acceso a la información y a los servicios públicos por parte de los ciudadanos.

Por todo ello, la literatura especializada se ha dedicado a profundizar de forma prolija la perspectiva de la tecnología de información cibernética como mecanismo para revolucionar las relaciones entre las administraciones públicas y los ciudadanos. Ahora bien, es importante poner de relieve que las tecnologías de la información cibernéticas por sí mismas y su incorporación y uso por parte de las administraciones públicas no supone en sí mismo una modificación de las relaciones que éstas tienen con los ciudadanos.

Con la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, las administraciones públicas están facilitando a los ciudadanos mucha más información que la que venían facilitando y de forma mucho más accesible. La utilización de Internet ha incrementado la accesibilidad de la información de las administraciones públicas. Cualquier ciudadano, independientemente del lugar donde se encuentre, puede acceder a cualquier información en poder de las administraciones públicas con sólo abrir la página web de la administración de que se trate y, además, puede intercambiar información con otros actores que participen en la red.

De acuerdo con lo que se ha podido observar en las páginas anteriores, la administración pública no es en el marco de la administración en red la única usuaria y



poseedora de información. Los ciudadanos y los otros actores que participan en la administración en red (empresas, ONG, otros actores de la sociedad civil) poseen y buscan información a la que pueden acceder más fácilmente a través de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Precisamente, la utilización de las nuevas tecnologías enfrenta a los ciudadanos ante un nuevo espectro de información, lo que redunda positivamente en la toma de decisiones al facilitar una participación informada y un proceso de toma de decisiones más transparente.

En la administración en red, la cooperación entre los actores miembros de la red para intercambiar información es un aspecto esencial. De hecho, los objetivos que puedan tener difícilmente se podrán conseguir sin ese intercambio de información.

Resulta evidente que no toda la información que está en poder de las administraciones públicas, y en general de los actores en la administración en red, tiene el mismo valor desde el punto de vista de sus relaciones con los ciudadanos. Existe información cuyo conocimiento es básico para el ejercicio de derechos de los ciudadanos y también otra información necesaria para la realización de actividades de contenido económico o con consecuencias económicas al ser reusable.

Ante esta diversidad de tipos de información y a efectos expositivos podemos traer a colación la clasificación de la información, desde la perspectiva del papel que juega en las relaciones entre las administraciones públicas y los ciudadanos.



“Información jurídico-formal, que es aquella que tiene como objeto regular jurídicamente las relaciones entre los sujetos miembros del ordenamiento, en la medida en que les suministra certezas así como la cognoscibilidad de normas y actos.

Comunicación-imagen: englobaría todas aquellas actividades públicas dirigidas a promover la imagen de la institución, legitimando de este modo su propia existencia y actividad.

Comunicación de servicio que puede ser entendida de diferentes modos. En un sentido estricto, la comunicación de servicio debe ser entendida como aquel tipo de comunicación pública que tiene como objeto suministrar información sobre los servicios prestados por la administración. En un sentido amplio, incluiría no sólo la información administrativa sobre los servicios prestados por la administración, sino además los servicios de información de la propia administración (información turística, meteorología, agenda cultural, etc.).

Comunicación administrativa, que sería aquella mediante la cual la administración intenta convencer a los ciudadanos para que colaboren con ella en aras a la consecución de alguna finalidad de interés público.”¹⁴

Para que la información a la que acceden los ciudadanos pueda cumplir las funciones y los objetivos previstos, es necesario que estén asegurados algunos

¹⁴ Galán, Arturo David. **Comunicación entre ciudadanía y estado**. Pág. 43.



requisitos que serán los que, precisamente, transmitirán esa confianza al ciudadano. Agregando los requisitos que generalmente proponen las pocas regulaciones que hacen frente a este aspecto consideramos que la información debe ser completa, objetiva, confiable, fidedigna, relevante y fácil de encontrar, de entender y de usar.

Veamos a continuación con mayor detalle estas características.

La información debe ser completa e idónea para satisfacer las necesidades de los solicitantes. Además, no debe sufrir accesos o manipulaciones no autorizados que puedan dar lugar a alteraciones o falsificaciones. La utilización de las nuevas tecnologías puede facilitar la agregación de información dispersa con un coste razonable. La información únicamente puede limitarse en aquellos casos en que exista un bien jurídico cuya protección sea prioritaria respecto al principio de transparencia. Éste es un aspecto al que las regulaciones sobre el acceso a la información generalmente dedican cierto detalle y que es objeto de una importante situación de litigio. Dejando al margen las limitaciones a acceder a documentos que puedan afectar a intereses públicos (seguridad pública o relaciones internacionales por citar dos casos), probablemente el límite que más fácilmente puede verse afectado por el acceso a la información mediante Internet es el derecho a la intimidad. A estos efectos, las nuevas tecnologías ofrecen sistemas interesantes que pueden filtrar la información, a la que se puede acceder en función de que se tenga legitimidad para ello.



La información debe ser objetiva. A fin de conseguirlo, debe garantizarse que la información sea esmerada, confiable y no esté sesgada. La utilización de las nuevas tecnologías en la difusión de la información no puede convertirse únicamente en un mecanismo de propaganda institucional y que, en todo caso, debe quedar perfectamente diferenciado el contenido en función de su objetivo.

La información debe ser de calidad. Lo importante no es la cantidad sino la calidad, y a pesar de que los poderes públicos van incrementando de forma paulatina el volumen de información pública en la red, su calidad, relevancia y utilidad para los ciudadanos es variable. Otro aspecto relativo a la calidad es el de los propios servicios de difusión respecto a los que las administraciones públicas generalmente intentan armonizar criterios estableciendo estándares para las características técnicas. La información debe ser accesible. Éste es un aspecto básico al analizar la incidencia de las nuevas tecnologías en el acceso a la información, puesto que, probablemente, la principal justificación para la utilización de los nuevos medios se traduzca en garantizar una mayor facilidad para poder acceder a la información de las administraciones públicas y, al fin y al cabo, incrementar la transparencia.

La información debe ser fácil de encontrar en el sentido de que el poseedor de la información la ponga a disposición de todo aquel que quiera conocer su contenido y que facilite su localización. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación además de mejorar la accesibilidad permiten ofrecer nuevos tipos de información que puede ser de gran utilidad para los ciudadanos y las empresas; por ejemplo, a través



de la utilización de metadatos (información sobre la información disponible) información integrada (que tenga diferentes orígenes) en forma de portal, buscadores de información, etc.

La información debe ser fácil de entender, aspecto éste que está directamente relacionado con el tema del acceso digital. Para hacerle frente, los poderes públicos deben establecer políticas que permitan superar las diferencias que puedan darse tanto desde el punto de vista del volumen de información que se pone a disposición, como de los mecanismos que han de facilitar el acceso generalizado a la misma.

La información debe ser usable. Éste es un aspecto importante, puesto que no se puede olvidar que la información no únicamente es un instrumento necesario para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos, sino que, además, tiene un importante valor económico, aspecto éste sobre el que la Unión Europea está trabajando últimamente.

Pero el deber de crear servicios de información por parte de las administraciones públicas no es en sí mismo suficiente. Consideramos que en la actualidad el acceso activo no se puede ver garantizado exclusivamente por la creación de infraestructuras y servicios de difusión de la información (en el sentido orgánico o funcional), sino también es necesario el reconocimiento de éstos como un servicio de interés general. De esta manera se podrá garantizar un contenido mínimo que podríamos sintetizar en los siguientes elementos: servicio universal, continuidad, calidad del servicio, asequibilidad



y protección de los usuarios. Pero principalmente permitirá garantizar que la difusión de la información cumpla determinadas características que permitan, al fin y al cabo, que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos y las empresas realizar su actividad económica, superando, por ello, buena parte de las dificultades y limitaciones que el reconocimiento del derecho de acceso como derecho subjetivo ha tenido hasta la actualidad.

De la conclusión anterior no se deriva, sin embargo, que sea la administración pública la única que pueda difundir la información a los ciudadanos. Si bien es cierto que la información administrativa es importante para la vida cívica y democrática, no lo es menos que ésta también tiene un potencial económico importante.

3.2. Fundamentos políticos

Los antecedentes del derecho a la información datan de finales del siglo XVIII al romperse la tradición de todos los sistemas jurídicos anteriores y determinar que todos los hombres tienen iguales derechos- anteriores a las constituciones estatales -como los de la libertad de expresión y libertad de prensa-. A partir de las revoluciones liberales aparece la idea de que la difusión de información es un derecho del hombre y una libertad que empieza a configurarse como el fundamento de un nuevo orden jurídico de la información. La Declaración de los Derechos del Buen Pueblo de Virginia (1776), la más representativa de los nuevos estados de Norteamérica, servirá de



modelo y antecedente de lo recogido en la Declaración de los Derechos del Hombre del Ciudadano, testimonio de la Revolución Francesa.

La difusión de información (escribir, imprimir y publicar) es considerada como una libertad del ser humano y al Estado le corresponde reconocerla. En este sentido, hay que advertir que se habla de libertad y no de derecho, denominando el derecho por su forma de manifestación pública. Se pone mucho énfasis también en la difusión de ideas políticas, como el origen de la libertad de expresión y de información común, lo cual ha hecho que la frontera de separación se confunda y se ponga el acento en los límites de estos derechos y en la responsabilidad jurídica y ciudadana.

Entre fines del siglo XVIII y la mitad del siglo XX estos principios se van desarrollando, sobre todo a partir de 1850 -debido al desarrollo tecnológico que permite la aparición de la prensa popular diaria- al surgimiento de las primeras empresas periodísticas, la mayor amplitud de contenidos publicados, el crecimiento de las agencias de noticias, la redacción de los primeros códigos éticos de la profesión y la creciente tensión entre medios y gobiernos, todo ello planteando la actividad periodística como un trabajo que requiere una cierta autonomía y libertad que va profesionalizándose.

La publicidad de la información es una condición para el ejercicio pleno de la ciudadanía (ciudadano como gobernado, como usuario y como público) y contribuye a fomentar el principio de seguridad jurídica y legitimidad democrática (permite conocer



las reglas del juego). También significa ejercer un escrutinio activo de los gobernados sobre las actividades de los servidores públicos y las empresas privadas que operan bajo concesión pública, así como promover la mejor toma de decisiones para todos. Al mismo tiempo, la publicidad reduce el rumor y alienta las noticias confirmadas (el acceso a la información permite obtener datos fidedignos basados en una investigación y hechos reales), además de permitir un acceso más objetivo y equitativo en la consideración y participación de la vida nacional. Se produce de este modo una democratización, tanto de una ciudadanía que puede participar de forma más igualitaria y fundamentada como de una administración pública que cumple con su deber y su responsabilidad ante sus gobernados.

En un Estado democrático de derecho, la actividad parlamentaria y la judicial deben estar informadas por el principio de publicidad. En el primer caso, la publicidad cumple la función de integrar a la sociedad civil en el Estado; los miembros del Poder Legislativo representan a quienes les han elegido con su voto y es lógico que el ciudadano desee y pueda tener conocimiento de cuáles son sus deliberaciones, propuestas, decisiones y acciones, contribuyendo los medios de comunicación a dar respuesta a estas exigencias. En el ámbito judicial, la publicidad y la transparencia tienen un sentido diferente; transparencia significa sobre todo garantizar el control de la generalidad de la ley y su justa aplicación.

En el caso del Poder Ejecutivo, el principio de publicidad se ha entendido como una nota externa a la actividad de la administración, en el sentido de que ésta debe cumplir



con la legalidad y puede por tanto ser denunciada por cualquiera de sus actividades por cualquier ciudadano y por cualquier institución, siendo el mecanismo de control los procedimientos contencioso-administrativos. Por ello, el acceso a la información es uno de los parámetros y derechos ciudadanos que permiten medir el nivel de transparencia y publicidad de la actuación administrativa, para satisfacer el interés público, entendido éste como el deseo y la necesidad de saber y evaluar de los ciudadanos, para mejorar su calidad de vida personal y colectiva.

La rendición de cuentas es otro mecanismo que se refiere a la vigilancia entre poderes del Estado y con el control del gobierno. Es la obligación de todo funcionario público informar a sus gobernados de los logros de su gestión y está estrechamente relacionado con la transparencia, ya que se publicita todo acto del gobierno y se mide su eficacia.

La finalidad de la transparencia gubernamental es someterse al escrutinio público (rendir cuentas, combatir la corrupción, mejorar las condiciones de trabajo...) mientras que la específica del derecho de acceso es mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, ofreciendo el poder de la información para su uso cercano y personal, todo ello dando forma, contenido y sentido al derecho a la información en general. No hay que confundir, sin embargo, los objetivos ulteriores de su ejercicio y su naturaleza jurídica.



La existencia de alternativas políticas y el control de la agenda están estrechamente interrelacionados. Los ciudadanos tienen el derecho de solicitar fuentes de información alternativas e independientes de otros ciudadanos expertos, periódicos, revistas, libros, telecomunicaciones y similares, es una condición para el cumplimiento de la participación efectiva y la posibilidad de influir en la agenda. Es imposible que si toda la información proviene de una única fuente (la gubernamental, por ejemplo), los ciudadanos adquieran, comprendan y participen correctamente en los asuntos de la vida política. Y si esta información, además, es parcial, el problema aumenta, de ahí la importancia de tener una ley de acceso a la información pública gubernamental.

“Toda persona tiene derecho a estar permanentemente informado y actualizado de lo que ocurre a su alrededor y, especialmente, de los actos realizados por sus miembros del gobierno. Este derecho, que está íntimamente vinculado con el derecho de informar, no puede ser objeto de restricciones ni limitaciones, salvo las estrictamente señaladas en las leyes imperantes.”¹⁵

Tener acceso a la información pública en posesión de un gobierno es importante por varias razones. En primer lugar, porque el verdadero dueño de la información es la persona. Es el pueblo quien elige a un gobierno y deposita en éste la capacidad para decidir sobre los asuntos públicos. El gobierno genera información y toma decisiones que van quedando registradas en distintos documentos. Pero todo ello lo hace a nombre de las personas, como agente de éstas, y por tanto la persona tiene el derecho

¹⁵ Ramírez, William. Juan Pablo Pons y Nadezhda Velásquez. **Libre acceso a la información, protección de datos y habeas data**. Pág. 32.



de conocer y acceder a toda la información que el gobierno haya generado. En segundo lugar, porque el acceso a la información es uno de los pilares de la rendición de cuentas, y ésta constituye una de las condiciones necesarias para contar con una democracia efectiva.

Rendir cuentas significa que los funcionarios públicos están obligados a informar a la ciudadanía sobre sus actos de gobierno. Muchas regulaciones sobre acceso a la información obligan a las agencias de gobierno a publicar distintos tipos de información, y por ello se convierten en un instrumento más de la rendición de cuentas. Y tercero, el acceso a la información se constituye como un mecanismo efectivo para evaluar y controlar al poder. Mediante este tipo de legislaciones, cualquier persona u organización puede pedir información para revisar la actuación de sus gobernantes sobre distintas materias. Esto lo sabe el funcionario público, y por ende se genera un incentivo para que éste actúe conforme al mandato y la legislación aplicable en su ámbito de responsabilidad.

3.3. Fundamentos jurídicos

En 1948, las Naciones Unidas proclamaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su Artículo 19 reconoce el derecho a la información como un derecho humano. Tal declaración reconoce la libertad de información bajo una perspectiva integral, ya que de acuerdo a un estudio del Fondo de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO por sus siglas en inglés):



Mientras la comunicación interpersonal fue la única forma de comunicación humana, el derecho a la libertad de opinión era el único derecho a la comunicación. Más adelante, con la invención de la imprenta se añadió el derecho de expresión. Y más tarde aún, a medida de que se desarrollaban los grandes medios de comunicación, el derecho a buscar, recibir e impartir información pasó a ser la preocupación principal. Desde este punto de vista, el orden de los derechos específicos enumerados en el Artículo 19 de la Declaración Universal traza una progresión histórica: opinión, expresión, información.

Lo que aporta esta declaración y a diferencia del resto es que, entre otras cuestiones, el contenido esencial del derecho a la información queda definido por las facultades de investigación, recepción y difusión (un derecho que tiene por titular a la persona humana y no sólo a periodistas y empresas de información), que la información cumple una función social y se sitúa como objeto central de las relaciones jurídico-informativas al calificar cada acto informativo como algo debido al público. En este sentido, conviene señalar que el derecho a la información, la libertad de prensa y la libertad de expresión son tres conceptos jurídicos con rasgos comunes pero no equivalentes.

La regulación del acceso a la información pública es un fenómeno relativamente reciente. De los 68 países que cuentan con legislaciones de acceso a la información, tres cuartas partes fueron aprobadas en los últimos 15 años.



Dichas regulaciones varían en sus modelos, por ejemplo, en algunos países existen leyes que tanto a nivel federal como estatal o provincial, regulan el acceso a la información, con distintos niveles de avance y contenido.

“En cuanto al principio Límites al derecho de acceso a la información pública, que se divide en tres componentes, se observa lo siguiente: la información confidencial se establece en 47 legislaciones (73 por ciento), mientras que en 17 disposiciones (27 por ciento) se hace caso omiso; la información reservada se menciona en 50 países (78 por ciento), no así en 14 ordenamientos (22 por ciento), finalmente, en 56 normatividades (87.5 por ciento) se localizaron excepciones contra 8 leyes (12.5 por ciento) en las que se indica este principio.”¹⁶

Por todo ello, contar con una legislación que regule el acceso a la información pública debería ser una prioridad de cualquier gobierno, especialmente si se busca que éste entable una nueva relación con la sociedad. Existen algunos principios generales que deben ser tomados en cuenta para legislar de manera efectiva en este sentido.

En primer lugar, se debe privilegiar el principio de máxima publicidad. Muchas regulaciones nacionales contemplan este principio, que estipula que toda la información en posesión del gobierno es pública y su acceso debe ser negado sólo por excepción. Un aspecto adicional contempla que cualquier individuo puede acceder a la información en posesión de una agencia de gobierno, sin necesidad de demostrar interés jurídico

¹⁶ Villanueva. **Ob. Cit.** Pág. 48.



alguno. De todos los principios que caracterizan a una ley de acceso a la información sin duda el de máxima publicidad es el que debe regir de manera central.

Un segundo principio que debe tomarse en cuenta es la obligación de publicar información relevante, sin necesidad de que la persona la solicite. En efecto, las agencias de gobierno deben estar obligadas a diseminar información de interés público sin que para ello exista una solicitud de información expresa. Algunas legislaciones nacionales contemplan las llamadas “obligaciones de transparencia” o también llamada “información fundamental”, las cuales obligan a las entidades (“sujetos obligados”) a publicar información relativa a los sueldos y salarios de los funcionarios públicos, los contratos que celebre la agencia de gobierno, el presupuesto asignado, los objetivos y programas de la dependencia, entidad, u órgano de gobierno de que se trate, entre muchos otros aspectos.

Un tercer principio de importancia es que las excepciones para poder acceder a la información en posesión del gobierno sean limitadas. A esto se le conoce como el “régimen de excepción” en muchas legislaciones. Desde luego la información personal debe ser de carácter confidencial y de acceso restringido (generalmente al alcance sólo del interesado). Pero existe otro tipo de información donde las agencias de gobierno pueden negar su acceso, debido a que su publicidad ocasionaría daños serios a la entidad en distintas materias, o bien, provocaría riesgos en asuntos de Estado delicados, como puede ser la seguridad nacional.



El régimen de excepción es uno de los aspectos más complejos que tiene que contemplar una legislación de acceso a la información. Además de los datos personales, se deben considerar distintas pruebas como la de interés público, a través de las cuales sea posible establecer, de manera clara, en qué casos la entidad pública pudiera negar la información a quien la solicite.

Un cuarto principio tiene que ver con la facilidad de acceso, lo cual implica varias cuestiones. Una de ellas es estipular un procesamiento rápido de las solicitudes de información, de preferencia con el establecimiento de plazos razonables para entregarla. Otro aspecto, de relevancia, contempla la existencia de un órgano independiente y autónomo que revise los casos en que se niegue la información al solicitante. Ello debido a que la mera existencia de una legislación en materia de acceso a la información pública no garantizaría la práctica efectiva de este derecho de las personas. En algunos países la legislación no provee mecanismos que refuercen el acceso a la información. En otros los gobiernos crean obstáculos o aprovechan vacíos legales para resistirse a difundir la información que está en su poder.

Un quinto principio tiene que ver con la gratuidad de la información, o bien, con el establecimiento de un esquema de costos que no impida que cualquier persona realice solicitudes de información. En general esto implica que la entidad pública debe mantener en un mínimo los costos de reproducción de la información, si bien éstos deben recaer en el solicitante. Existen muchas otras facetas que una ley de acceso a la información pública debe contemplar. Las sanciones en caso de incumplimiento, por



ejemplo, es una de ellas, aunque las legislaciones existentes varían considerablemente con relación a este asunto.

Como sexto principio se encuentra el diseño institucional que permita contar con instancias responsables de dar trámite al interior de los entes públicos a las solicitudes de acceso, así como contar con mecanismos que permitan la revisión de las decisiones de dichas autoridades. Dichos mecanismos pueden ejercerse al interior de la misma entidad o bien a través de la existencia de un órgano encargado de vigilar la observancia de la ley. Lo anterior, constituye uno de los principios más sólidos para hacer efectivo el acceso a la información pública en posesión del Estado.

Por otra parte, un aspecto central a considerar y sobre el cual no hay un principio preestablecido es el ámbito de aplicación de la ley. La mayoría de las legislaciones en la materia establecen que las agencias de gobierno de la administración pública federal o nacional (Poder Ejecutivo) son sujetos obligados de la ley, incluyendo aquellas que se encuentran en un régimen descentralizado.

Otros países, en cambio, establecen una ley general que regula este derecho sobre prácticamente todos los órganos públicos del Estado, tanto los nacionales como los locales. Por el contrario, países con sistemas de gobierno unitario probablemente establecerán leyes de aplicación general o nacional que regulen el acceso a la información en prácticamente cualquier órgano del Estado.



El punto realmente importante, sin embargo, es que la persona cuente con una agenda de gobierno abierta en materia de acceso a la información. Es decir, que independientemente del tipo de gobierno del país en cuestión, la ciudadanía cuente con los mecanismos legales para acceder a la información pública en posesión del gobierno, sea este nacional, federal o local. Quizá en un país federal deberá contarse con más de una ley de acceso a la información para estar en condiciones de acceder a cualquier documento gubernamental. Pero debe enfatizarse que el acceso a la información es un derecho fundamental que garantiza el verdadero ejercicio de la democracia, y que el tipo de gobierno no debería ser un impedimento para hacer efectivo este derecho.

Al igual que todos los derechos fundamentales, el derecho de acceso a la información pública debe ser objeto de una adecuada protección judicial. A través de las decisiones judiciales que se emitan en el marco de los procesos previstos para tal efecto se podrá ir delimitando el contenido de este derecho e identificar las situaciones que constituyen una violación a su ejercicio. La importancia de la jurisprudencia se manifiesta en forma especial al momento de analizar las excepciones al acceso a la información. Toda esta actividad jurisdiccional adquiere una especial importancia en aquellos países que no cuentan con un desarrollo legislativo sobre este derecho fundamental, o que cuentan con normas legales poco precisas o inadecuadas.

En la actualidad el derecho a la información se considera autónomo y humano, estructurado según un sujeto (todos los hombres), un objeto (hechos, opiniones e ideas



que sean de utilidad social), un contenido (facultades de difundir, recibir e investigar) unos límites (los que suponga la convivencia con otros derechos humanos, pudiendo estar a veces por encima del derecho a la información) distintos. La libertad de expresión, además, puede implicar una manifestación no absolutamente verídica, mientras que el derecho a la información tiene la veracidad como fundamento esencial. Y si bien junto a la libertad de expresión la de información tiene plena vigencia en los Estados de Derecho actuales, no se puede decir lo mismo de la libertad de prensa, un vestigio de la arqueología jurídica.

El principio básico para el tratamiento de los datos personales ha de ser el del consentimiento, de forma que, en principio, los datos de las personas se deban recabar, tratar o comunicar a terceros con su consentimiento. Ahora bien, el derecho fundamental a la protección de datos no tiene un carácter absoluto, sino que debe equilibrarse cuando confluya con otros derechos fundamentales como la información o la tutela judicial efectiva, o bienes constitucionalmente protegidos como la transparencia de los poderes públicos, la protección de la salud, la seguridad nacional u otros intereses públicos regulados legalmente.

Ello significa que el principio de consentimiento deberá ceder ante tales intereses públicos cuando una ley lo prevea, siempre que ésta tenga un grado de concreción o determinación suficiente y no presente un nivel de indeterminación tan amplio que posibilite la vulneración de este derecho fundamental.



También habrá de equilibrarse con otros derechos fundamentales conforme a reglas de proporcionalidad que permitan resolver aquellos casos en que se entrecruzan distintos derechos fundamentales. Esta apreciación deberá ser particularmente rigurosa en los casos en que se esté presente información personal especialmente sensible como son, entre otros, los datos de ideología, afiliación sindical, creencias religiosas, origen étnico, salud o vida sexual.

El principio del consentimiento está vinculado a otro principio básico como es el de la información. La persona debe conocer en cualquier caso, incluso cuando el suministro de información es obligatorio, quien tratará sus datos personales, para qué finalidad, si se podrán ceder o permitir el acceso a terceros, y los casos en que el facilitar la información es obligatorio o no. Asimismo, debe poder conocer una dirección del responsable del tratamiento de sus datos para poder ejercer ante él derechos como los de acceso, rectificación, cancelación u oposición.

Por otra parte, los datos que se requieran han de ser necesarios y adecuados de forma que no se solicite ni procese información innecesaria para las finalidades que legitimen el tratamiento de datos personales. Y, cuando dejen de ser necesarios para tales finalidades habrán de adoptarse medidas físicas o lógicas que impidan en tratamiento de la información, excepto si éste se justifica por la posibilidad de hacer frente a responsabilidades administrativas o jurisdiccionales vinculadas al tratamiento que se haya realizado de los datos personales.



Un principio especialmente relevante es el de la limitación de la finalidad para la que se tratarán los datos pues ello permitirá que el consentimiento otorgado sea legítimo, cuando resulte exigible, o bien acotar los tratamientos lícitos de la información, cuando dicho consentimiento deba ser excluido, especialmente en los casos de los poderes públicos. En todo caso, la información que se procese habrá de ser veraz y actualizada de forma que ofrezca niveles adecuados de calidad.

El tratamiento de datos personales debe estar sujeto a obligaciones específicas de seguridad y secreto. Las primeras obligan a definir e implantar las medidas técnicas y organizativas adecuadas para conseguir que la información responda a las exigencias de integridad e impida, o permita detectar, accesos no autorizados. Y las segundas, deben estar dirigidas a que quienes accedan a la información personal, salvo habilitaciones específicas, no puedan comunicar a terceros los datos a los que han tenido acceso. Obligación ésta sobre la que sería conveniente advertir expresamente a quienes vayan a tener acceso a ella.

3.4. Ejemplos de legislaciones que regulan el acceso a la información

La legislación peruana sobre acceso a la información señala que las entidades de la administración pública tienen la obligación de proveer la información requerida si se refiere a la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por ella o que se encuentre en su posesión o bajo su control. Asimismo se



considera como información pública cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, así como las actas de reuniones estatales.

La precisión sobre la información a la cual se tiene derecho a acceder puede llevarse también a cabo través de los órganos jurisdiccionales del Estado. Así por ejemplo, al analizar los alcances del texto constitucional de Colombia en relación al derecho de toda persona a acceder a los documentos públicos, la Corte Constitucional de este país ha señalado que la expresión documento público no se circunscribe al concepto que sobre ella se encuentre prevista en diferentes normas del ordenamiento jurídico (Código Civil, Código Penal, normas administrativas, etc.) y, en consecuencia, para su definición no cuenta tanto el carácter del sujeto o entidad que lo produce o la forma misma de su producción sino el hecho objetivo de que no contenga datos que por expresa disposición de la ley deban ser mantenidos en reserva. Para la Corte, la expresión documento público cobija, por ejemplo, expedientes, informes, estudios, cuentas, estadísticas, directivas, instrucciones, circulares, pareceres u opiniones, previsiones y decisiones que revistan forma escrita, registros sonoros o visuales, bancos de datos no personales, etc.

El acceso a la información puede llevarse a cabo a través de diferentes formas. Una de ellas consiste en un acceso directo a los archivos o registros de las entidades públicas, en horarios que no dificulten la labor que realizan. Así por ejemplo, la legislación peruana sobre la materia señala que las entidades de la administración



pública permitirán a los solicitantes el acceso directo y de manera inmediata a la información pública durante las horas de atención al público. Asimismo, el acceso a la información pública puede llevarse a cabo a través de una solicitud dirigida a las entidades públicas, para lo cual se requiere contar con un procedimiento que facilite y garantice el ejercicio de este derecho fundamental. Otro medio de acceso es a través de las publicaciones o sitios web de las entidades estatales, a través de los que se debe difundir en forma obligatoria, permanente y actualizada determinado tipo de información.

Es importante remarcar la importancia de garantizar el acceso a la información pública en sus formatos originales, pues sólo de esa manera se puede verificar la veracidad de la información que las entidades públicas entregan a través de copias o que difunden por otros medios. Esto permite prevenir o denunciar cualquier práctica de desinformación de esas entidades.

El sistema de acceso a la información pública debe estar diseñado de tal manera que resulte lo menos oneroso posible, a efectos de que el ciudadano no tenga que efectuar mayor gasto para acceder a ella. Sin lugar a dudas, el costo del acceso a la información pública es un factor que alienta o disuade el ejercicio de este derecho fundamental.

A fin de lograr que el acceso a la información sea lo menos oneroso posible se deben adoptar todas aquellas medidas que permitan lograr ese acceso en forma



gratuita, lo cual puede ocurrir, por ejemplo, a través de la difusión permanente de determinada información por medio de publicaciones o sitios web, o facilitando el acceso directo a archivos o registros de las entidades públicas.

En caso exista una solicitud para acceder a una información, el costo de ese acceso tampoco debe ser oneroso. Si una persona solicita el acceso a una información en su formato original, no debería sufragar ningún costo. Si su intención es conseguir una copia de esa información, sólo debería cancelar los gastos de reproducción. Esta opción, sin embargo, no ha estado libre de críticas.

Es de especial importancia señalar que toda medida que se adopte para garantizar el acceso a la información pública no debe ser modificada por otra que implique un mayor gasto para acceder a ella.

“Por otro lado, los organismos internacionales han establecido que, para no hacer nugatorio el derecho de acceso a la información, es necesario que los costos por obtener la información no sean elevados, lo cual queda perfectamente establecido en el artículo 27 que dispone que lo que se pague no sea superior al costo de los materiales utilizados para su reproducción y al envío de la información. México, a diferencia de lo que sucede en otros países como Inglaterra, no cobra por la búsqueda y la revisión o clasificación, sino sólo por la reproducción y envío. En este punto cabe destacar que el gobierno federal diseñó y desarrolló un sistema informático que permite hacer



solicitudes de manera remota y obtener la información por la misma vía sin ningún costo.”¹⁷

A fin de facilitar el acceso a la información pública, todas las entidades públicas deben designar un funcionario responsable de difundir en forma permanente información, facilitar el acceso a archivos y registros, así como dar respuesta a las solicitudes de información.

Una de las críticas realizadas al texto original de la legislación peruana sobre acceso a la información se relacionó con este tema, debido a que en su Artículo 2 señalaba que "las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú responden a las solicitudes de información a través del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior, respectivamente". Sobre esta norma se señaló que dificultaba el acceso a la información porque centralizaba en una institución que tiene su sede en la capital la expedición de respuestas a las solicitudes de información que se presentaban en cualesquiera de sus dependencias en todo el país. Esta disposición fue posteriormente derogada.

Además, para lograr que la información pública fluya sin obstáculos, al interior de las instituciones públicas debe existir una permanente capacitación de sus funcionarios sobre el derecho de acceso a la información pública, orientada a eliminar cualquier idea que pudiera hacerles pensar que cuando difunden o entregan información están

¹⁷ Zaldívar. **Ob. Cit.** Pág. 55.



haciendo un favor a los ciudadanos. Por el contrario, deben comprender claramente que toda medida orientada a facilitar el acceso a la información pública permite garantizar y hacer efectivo un derecho fundamental. Estas actividades también deben orientarse a capacitar a los funcionarios públicos sobre la calidad que debe tener toda información que sea puesta en conocimiento del público: información cierta, completa, clara y actualizada.

Sobre esta materia resulta ilustrativo mencionar que la legislación peruana sobre acceso a la información señala que es responsabilidad del Estado crear y mantener registros públicos de manera profesional, y que en ningún caso las entidades de la Administración Pública pueden destruir la información que posean. Estas deberán remitir al Archivo Nacional la información que obre en su poder, en los plazos que señale la ley sobre la materia. El Archivo Nacional podrá destruir la información que no tenga utilidad pública, cuando haya transcurrido un plazo razonable durante el cual no se haya requerido dicha información y de acuerdo a la normativa que rige sus actividades.

El derecho de acceso a la información pública, entendida ésta como la información en poder de las entidades que conforman el sector público en las sociedades modernas, constituye un mecanismo de control que permite a las personas conocer la actuación de dicho sector y un vehículo para la rendición de cuentas. En ese sentido, la posibilidad de acceso a la información pública se convierte en una pieza fundamental en una sociedad democrática y transparente.



Desde el punto de vista jurídico, a pesar de la declaración de principios de la Ley de Secretos Oficiales de 1968, reconociendo el principio de publicidad como inspirador de la actuación administrativa, no es hasta la aprobación de la Constitución de 1978 cuando la transparencia administrativa adquiere carta de naturaleza en España. De todas formas, la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 ya establecía un sistema de relación entre los ciudadanos y la administración pública al crear, entre otros mecanismos, las oficinas de información administrativa. La creación de estas oficinas supuso un primer paso en la configuración de las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos, pero no garantizaba la posición jurídica de éstos, que siempre quedaba a merced de la voluntad de la administración de facilitarles la información solicitada.

3.5. Las características de las excepciones al derecho de acceso a la información pública

El acceso a la información pública puede tener algunas limitaciones. (Véase para una amplia explicación en el caso guatemalteco el libro citado de William Ramírez, especialmente de la página 46 a la 56). En este sentido, no toda información que se encuentre en las entidades estatales puede ser difundida o entregada. Así ocurre, por ejemplo, en el caso de información relacionada con la seguridad nacional o la intimidad de las personas. Pero la determinación de cuáles son estas excepciones no corresponde a las autoridades administrativas, sino que deben ser establecidas claramente en una ley. Además, deben estar destinadas a proteger un objetivo legítimo



y ser necesarias para una sociedad democrática. Asimismo, debe garantizarse la posibilidad de una revisión judicial de las decisiones de las entidades estatales en las que se apliquen estas excepciones.

La necesaria transparencia que ha de presidir la actuación pública debe en todo caso, conciliarse con los intereses jurídicos tutelados por las leyes, así como con otros derechos fundamentales de las personas, y en especial, con el derecho fundamental a la privacidad. Esta necesidad de conciliación se hace aún más evidente si tenemos en cuenta la incidencia que, sobre la privacidad, puede tener los vertiginosos avances de la tecnología.

Como se trata de dos derechos, en el caso que nos ocupa, existen tensiones bajo ciertos supuestos entre el acceso a la información y la protección de datos personales, derivado de que ambos derechos no pueden ejercerse en todos los casos, de manera absoluta.

Es necesario respetar los derechos en juego de todos los involucrados sin que ninguno prime sobre los demás, salvo claras y expresas excepciones. Las leyes de acceso a la información normalmente incluyen una lista clara y definida de materias exentas de publicidad. Generalmente, existen dos tipos de información que pueden considerarse como excepciones al acceso, la primera se refiere normalmente a aquellas materias que el Estado debe preservar por la protección del interés general, tales como son la seguridad nacional, el menoscabo de la economía en su conjunto o



de las relaciones internacionales. Ante casos de reserva de información gubernamental, las autoridades competentes deben efectuar pruebas de daño que permitan determinar que en efecto, la divulgación de cierta información puede causar un menoscabo a los intereses jurídicos tutelados por la ley, de tal manera que se reserve la menor cantidad de información en beneficio de la persona, permitiendo valorar el ejercicio gubernamental.

El otro tipo de información en posesión del Estado es aquella relacionada con los particulares, tanto personas físicas o jurídicas. En el caso de personas físicas, los datos personales concernientes a un individuo en particular, están protegidos tanto por las leyes de acceso a la información al considerarse como información confidencial, como por la legislación sobre protección de datos personales.

Asimismo, el ejercicio del derecho a la protección de los datos personales encuentra límites, sin embargo, ésta limitación debiera satisfacer los siguientes elementos: a) será permisible en la medida en que haya un interés público preponderante; b) cuando exista un fundamento legal, expreso y preciso que satisfaga los requisitos del principio de proporcionalidad; c) la interpretación ante la duda debe realizarse de manera restrictiva ya que se trata de garantizar y proteger, en lo que concierne al tratamiento de los datos personales, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas, y especialmente de su honor e intimidad personal y familiar; y d) considerar si con ello se vulneran los principios no sólo de consentimiento y finalidad que establecen las leyes de protección de datos personales, sino también el de calidad,



que dispone que para conseguir esa finalidad hay que utilizar los datos exclusivamente necesarios.

Puede decirse que entre el derecho a la información y el derecho a la protección de datos personales no existe a priori una verdadera colisión, pugna, o conflicto, por lo que no debiera dirigirse la tensión a una realidad iusfilosófica previa, sino mas bien, es necesario que las autoridades administrativas competentes, o bien aquellas con facultades jurisdiccionales o quasijurisdiccionales en la materia, resuelvan de manera armónica ad casum de la cuestión.

Junto a lo dicho, las sociedades democráticas han de velar asimismo por la protección de datos personales, cuyo régimen regulador más desarrollado es el que ofrecen los modelos europeos basados fundamentalmente en el Convenio 108 del Consejo de Europa para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal de 1981 y la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre Protección de Datos Personales. Dicha legislación reconoce también como derechos básicos del titular de los datos, los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.

Las excepciones al derecho de acceso a la información pública deben quedar establecidas en forma precisa en una ley. De esta manera se evita que la determinación de las excepciones quede a la libre discrecionalidad de las entidades estatales.



Asimismo, se requiere que estas excepciones se orienten a proteger un objetivo legítimo, se apliquen en forma proporcional a ese fin y que se trate de una medida necesaria para alcanzarlo. Las excepciones al acceso a la información solamente se admiten si tienen por objetivo proteger un derecho fundamental (por ejemplo, el derecho a la intimidad) o algún bien de especial importancia (por ejemplo, la seguridad nacional). Para tal efecto, se debe acreditar que tales derechos o bienes se verían seriamente afectados si se difunde determinada información, lo que hace necesario mantener su reserva.

Las excepciones al acceso a la información pública sólo deben aplicarse en la medida estrictamente requerida para proteger un derecho fundamental o algún bien de especial importancia. Esto implica el análisis de diversos aspectos.

En primer lugar, se debe considerar el interés público por conocer la información reservada. Al aplicar alguna excepción se debe realizar un balance entre el interés público y la necesidad de mantener en reserva una información. Esta ponderación permitirá determinar los beneficios o perjuicios de cualquier opción que se asuma. Si el interés público es mayor, deberá difundirse esa información. En este sentido, aunque se demuestre que la divulgación de la información causaría un daño importante a un fin legítimo, deberá procederse a ella si entraña un beneficio superior a ese daño. Por ejemplo, determinada información puede ser de carácter privado, pero al mismo tiempo revelar la existencia de corrupción en altos niveles del gobierno.



Otro aspecto a tomar en consideración es el tiempo durante el cual una información puede permanecer reservada. Al respecto, las excepciones sólo podrán ser aplicadas por el período estrictamente necesario por las exigencias de las circunstancias y dejadas sin efecto una vez que éstas han concluido. Así por ejemplo, si una determinada información militar es considerada como secreta con motivo de un conflicto armado, no puede permanecer en esa calidad mucho tiempo después del conflicto, sino por aquél que resulte necesario para garantizar la seguridad nacional.

Las excepciones al derecho de acceso a la información pública solamente deben aplicarse si la reserva de información resulta necesaria para proteger un derecho fundamental o un bien de especial importancia. Para acreditar esa necesidad no basta con señalar que la reserva de información resulta útil para lograr dicha protección, sino que debe acreditarse que no existe otra opción que la reserva para lograr ese objetivo. Así por ejemplo, para garantizar la seguridad nacional en un conflicto armado es necesario que exista una reserva sobre la información relacionada con las estrategias de ataque y contra ataque, por lo que la única opción para evitar la revelación de esa información es declararla como reservada.

Existen diferentes motivos por los cuales una información que se encuentra en las entidades estatales puede mantenerse en reserva. A continuación describimos algunos de ellos, cuyos alcances deben ser interpretados en forma restrictiva en tanto se trata de causas que limitan el ejercicio de un derecho fundamental.



3.5.1. La protección de la seguridad nacional

El acceso a determinada información puede ser limitado si se considera que su difusión puede afectar la seguridad nacional.

En los Principios de Lima sobre acceso a la información encontramos importantes referencias a este tema. En este sentido el Principio N° 8, denominado Excepciones al acceso a la información, señala que "las restricciones por motivos de seguridad nacional sólo serán válidas cuando estén orientadas a proteger la integridad territorial del país y en situaciones excepcionales de extrema violencia que representen un peligro real e inminente de colapso del orden democrático. Una restricción sobre la base de la seguridad nacional no es legítima si su propósito es proteger los intereses del gobierno y no de la sociedad en su conjunto." ¹⁸

En este sentido, la excepción relacionada con la protección de la seguridad nacional debe entenderse como referida a aquellos temas vinculados al resguardo del territorio nacional o la defensa de las instituciones democráticas ante situaciones de grave amenaza.

Es importante señalar asimismo que toda decisión por medio de la cual se califica una información como reservada por razones de seguridad nacional debe ser objeto de una revisión periódica, a efectos de evitar que permanezca bajo esa

¹⁸ «Red de Información Jurídica». «**Los Principios de Lima**». <http://www.cajpe.org.pe/guia/limahtm>. (01/10/2008).



clasificación cuando su difusión ya no constituye ninguna amenaza a la seguridad nacional. Para tal efecto es importante que en la legislación sobre acceso a la información se establezcan plazos y procedimientos apropiados que permitan revisar este tipo de decisiones. Ninguna información puede ser considerada como reservada en forma indefinida bajo el argumento de la protección de la seguridad nacional.

3.5.2. La protección del derecho a la intimidad

El acceso a determinada información puede ser limitado si se considera que su difusión puede afectar el derecho a la intimidad. La evaluación sobre si la difusión de una determinada información podría afectar el derecho a la intimidad de una persona debe tomar en consideración las actividades que ésta realiza. En función a este aspecto varía el grado de protección a la intimidad, en tanto la información que podría considerarse atentatoria contra la intimidad en unos casos, podría no considerarse así en otros. Por ejemplo, los ingresos profesionales de un particular son considerados como parte de la intimidad en materia económica. Pero si una remuneración fue cancelada con fondos del Estado, como resultado, por ejemplo, de una labor de consultoría, existe un interés en acceder a esa información.

Si bien es cierto que todo régimen democrático debería garantizar el derecho de acceso a la información pública, también es cierto que aquel debe salvaguardar el derecho a la privacidad de las personas. De hecho ambos derechos se encuentran, con frecuencia, en un mismo nivel normativo. Por ejemplo, los dos están consagrados en la



Declaración Universal de los Derechos Humanos. El Artículo 19 de ésta legislación establece que: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

Asimismo, de acuerdo con el Artículo 12 de dicha Declaración, “nadie podrá ser objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques”.

El tema es de especial relevancia, ya que muchas veces parecería que ambos derechos entran en conflicto, mientras que en otras ocasiones se complementan en contextos donde los órganos del Estado o alguna entidad pública deben rendir cuentas a las personas. Los derechos pueden contraponerse cuando se hace una solicitud de acceso a información personal que se encuentre en poder de un organismo gubernamental. Ambos derechos también pueden utilizarse para permitir a los individuos acceder a sus propios datos y así promover la rendición de cuentas gubernamental.

Uno de los puntos de tensión más comunes entre el acceso a la información y la privacidad se encuentra en la protección de datos personales. Ésta tiene que ver con cierto tipo de información privada, la cual consiste en el derecho de los individuos a



controlar información personal en poder de terceros como en el caso de la información financiera o clínica, así como las reglas para su recolección y manejo.

En efecto, las agencias de gobierno acumulan una gran cantidad de datos personales, lo cual puede prestarse a varias situaciones de conflicto en relación con el acceso a la información. Por ejemplo, muchas organizaciones gubernamentales pueden restringir el acceso a cierto tipo de información argumentando que la publicidad de ésta vulneraría la privacidad de las personas. Desde luego que ante ello lo primero que debe revisarse es la correcta clasificación de la información. Pero existen situaciones donde quizá no quede del todo claro que ésta deba o no clasificarse como confidencial por contener datos personales. Ante tales casos existen legislaciones que contemplan pruebas donde se valora el interés público de conocer la información sobre el interés privado de protegerla.

Por ello resulta de gran importancia que, ante la regulación tanto del acceso a la información como de la protección de datos personales, exista una complementariedad entre ambas, de tal forma que se minimicen los puntos de tensión y se garantice que cualquier persona pueda conocer la información en posesión del gobierno, pero que a la vez los datos que dicho gobierno tenga sobre su persona no puedan ser difundidos sin su consentimiento.

Especial importancia merece analizar la posibilidad de establecer una reserva respecto a la información de los procesos penales durante la etapa de investigación de



un delito, aplicable a quienes no sean sujetos procesales. Al respecto se ha señalado que esta medida se justifica en tanto en la etapa de investigación se acopian pruebas y se realizan averiguaciones de distinta índole, cuyo conocimiento público podría hacerla fracasar. De otra parte, la ausencia en esta etapa de un grado adecuado de certeza sobre la responsabilidad no permite al Estado formular una imputación sobre la autoría del delito, de modo que la publicidad causaría un detrimento injustificado a la dignidad de la persona objeto de investigación y podría influir de manera poderosa sobre los jueces, comprometiendo la imparcialidad y la objetividad de la justicia.

Una vez culminada la etapa de investigación, se debe garantizar la publicidad del proceso penal, pues ya no existe el riesgo de socavar la investigación -que ha concluido-, ni de afectar de manera grave el respeto y la dignidad del imputado, pues sólo con suficientes elementos probatorios puede haberse formulado la acusación por la comisión de un delito, la que en todo caso no tiene la naturaleza de condena y por sí misma no desvirtúa la presunción de inocencia.

La publicidad del proceso luego de la etapa de investigación se torna imprescindible para llevar a cabo un control social de la actividad jurisdiccional del Estado, a fin de evitar los procesos secretos y supervisar la estricta observancia del debido proceso por parte de las autoridades judiciales.

Los argumentos aquí descritos concuerdan plenamente con el Artículo 8.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en donde se establece que "el



proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia".

El derecho de acceso a la información puede ser limitado a fin de garantizar las investigaciones en los procedimientos administrativos de carácter sancionador. Aparte de los motivos antes mencionados, existen otras razones por las cuales se puede limitar el acceso a determinada información que se encuentra en las entidades públicas que contenga consejos, recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión de gobierno, salvo que dicha información sea pública. Una vez tomada la decisión, esta excepción cesa si la entidad de la administración pública opta por hacer referencia en forma expresa a esos consejos, recomendaciones u opiniones. También se debe limitar el acceso a la información protegida por el secreto bancario, tributario, comercial, industrial, tecnológico y bursátil.

Asimismo se debe excluir del acceso a la información la preparada u obtenida por asesores jurídicos o abogados de las entidades de la administración pública cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la tramitación o defensa en un proceso administrativo o judicial, o de cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional que debe guardar el abogado respecto de su asesorado. Esta excepción termina al concluir el proceso.



Por su parte, la legislación de Chile sobre acceso a la información (Ley 18.575 Artículo 11 bis) señala que las únicas causales en cuya virtud se podrá denegar la entrega de los documentos o antecedentes requeridos son:

- La reserva o secreto establecidos en disposiciones legales o reglamentarias.
- El que la publicidad impida o entorpezca el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido.
- La oposición deducida por los terceros a quienes se refiere o afecta la información contenida en los documentos requeridos.
- La afectación de los derechos o intereses de terceras personas.
- La afectación de la seguridad de la Nación o el interés nacional.

3.5.3. La revisión judicial de la aplicación de las excepciones

Toda decisión a través de la cual se decide que una información no puede ser difundida o entregada, en base a cualquier excepción, debe ser objeto de una revisión por parte de los órganos jurisdiccionales del Estado. Para tal efecto, las autoridades judiciales deben estar facultadas para solicitar la información considerada como reservada y evaluar si merece esa calificación.



La revisión judicial de la correcta aplicación de las excepciones al derecho de acceso a la información pública puede llevarse a cabo de diferentes formas. Una de ellas puede ser la revisión judicial obligatoria de las decisiones adoptadas por las autoridades estatales mediante la cual se califica como reservada una información. Así por ejemplo, si la ley le asigna a un órgano estatal la facultad de calificar una información como reservada por razones de seguridad nacional, debería existir la posibilidad de una revisión obligatoria e inmediata de esa decisión por parte de una instancia judicial.

La otra opción consiste en que la revisión judicial se efectúe a propósito de una solicitud de información que ha sido denegada en aplicación de alguna excepción. En este sentido, toda persona cuya solicitud sea rechazada debe contar con la posibilidad de acudir a una instancia judicial para que se analice si la excepción fue adecuadamente empleada.

Hablar de los límites del acceso a la información o de la protección de datos personales, plantea forzosamente los límites en el ejercicio de derechos. Uno de los aspectos más delicados de la dogmática de los derechos fundamentales es el de establecer una solución razonablemente justa en todos aquellos casos donde dichos derechos parecen oponerse, o colisionar. Quizá el mejor camino para encontrar una solución en supuestos de tensión sea buscar una visión distinta, que conlleve a aceptar de entrada, que los derechos fundamentales –y los deberes que engendran– están armónicamente interrelacionados o correlacionados.



Podemos decir que existen derechos fundamentales que guardan entre puntos de contacto, no propiamente conflictos. Lo importante es buscar acercamientos interpretativos a efecto de que las colisiones de derechos no sean irreductibles y por lo tanto, la controversia insalvable. Una postura contraria podría llevar a una confrontación inevitable que sólo podría ser superada mediante la opción de uno de los derechos, ignorando al otro; sin embargo, el principio de igualdad supone que no pueden sacrificarse unos derechos por otros.

Concretamente en materia de acceso a la información y protección de datos personales, existen puntos de colisión que ameritan un análisis exhaustivo, así como una interpretación individualizada en cada caso concreto.

Tanto el derecho de acceso a la información pública, como el derecho a la protección de datos personales admiten ciertos límites, expresados en disposiciones legales que contienen las causales específicas que impiden su difusión en el caso del primero, o que permiten su apertura en el caso del segundo. En este sentido, tratándose de información gubernamental, su acceso puede verse limitado por razones de Estado (reserva) o bien, por tratarse de información de los particulares (confidencialidad).

Respecto de los datos obtenidos por las entidades públicas en ejercicio de sus atribuciones referidos a una persona, las limitaciones en el acceso encuentran su



principal justificación en los derechos de tercero, particularmente en la protección de la esfera de intimidad y el patrimonio de dichas personas (particulares).

En otras palabras, la confidencialidad de la información está destinada a proteger la esfera de acción de los particulares respecto de la injerencia indebida de la autoridad y de otros particulares. Sin embargo, pueden existir situaciones en las cuales el interés público deba prevalecer sobre los intereses individuales, es decir que el bien que busca obtener el Estado con la apertura de esa información es superior, al daño que se causaría al particular al vulnerar su derecho a la privacidad. Ello obliga a que la autoridad realice una ponderación cuidadosa y detallada de los intereses en conflicto para permitir, en circunstancias excepcionales, la posibilidad de divulgar ciertos datos personales.

Esta determinación no puede ser discrecional, y tiene que encontrar su fundamento de manera estricta en los objetivos que persiguen las propias leyes, por ejemplo, cuando está de por medio la transparencia y la rendición de cuentas. Asimismo se deberán contemplar condiciones de procedimiento tales que aseguren la debida garantía de audiencia a los titulares de los derechos en conflicto.

Finalmente este tipo de determinación, que se conoce en derecho comparado como la prueba de interés público, deberá realizarse únicamente a petición de parte. Corresponde entonces al solicitante aportar todos los elementos de prueba que permitan a la autoridad establecer de manera inequívoca y excepcional que el interés



público contenido en una ley, debe prevalecer en el caso específico sobre intereses particulares.

Por lo anterior, se puede decir que los elementos de una prueba de interés público o del equilibrio son:

1. Que la autoridad que resuelva el conflicto emita una decisión fundada y motivada. El fundamento debe encontrarse previsto de manera expresa en alguna ley;
2. Deben establecerse condiciones de procedimiento tales que aseguren la debida garantía de audiencia a los titulares de los derechos en conflicto, y
3. Deberá realizarse únicamente a petición de parte.

Estos elementos son fundamentales para evitar que con el argumento de la necesidad pública o el secreto de Estado, los funcionarios y empleados públicos denieguen el derecho ciudadano al libre acceso a la información; Sin embargo, también es fundamental garantizar la privacidad de las personas, especialmente lo relacionado con información que puede utilizarse como medio de chantaje o extorsión, lo cual en un Estado autoritario ha sido la práctica, lo cual va en detrimento del espacio privado, que en su momento puede quebrantar y hacer inviable los límites de lo público sobre lo privado.





CAPÍTULO IV

4. El acceso a la información de las entidades públicas en Guatemala

4.1. Antecedentes históricos

En Guatemala el tema del acceso a la información pública, ha sido reconocido en el derecho –aunque muchas veces coartado en los hechos – desde la Constitución promulgada el 11 de marzo de 1945, la que en su Artículo 53 indicaba que: “todos los actos administrativos son públicos, y los ciudadanos tienen el derecho de pedir que se les informe de ellos en cualquier tiempo, salvo cuando se trate de asuntos diplomáticos u operaciones militares”. Posteriormente la Constitución de 1956 conservó la misma redacción. La Constitución de 1965 le agregó la excepción de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia y cambio la palabra de ciudadanos por interesados y por último la de 1986, únicamente agregó, que también se pueden obtener reproducciones y certificaciones.

Este acto de conculcar las leyes, se mantiene aun después de la firma de los Acuerdos de Paz, por lo que casi cualquier solicitud ciudadana por acceder a la información pública es rechazada, la mayoría de veces a través del silencio administrativo.



Lo anterior se debe a que Guatemala es un país donde se han combinado de manera eficaz, la violencia estructural, el autoritarismo y el hermetismo de los poderes del Estado, lo cual ha generado una cultura que ha sido difícil de quebrar; Sin embargo, al haber avanzado en la regulación legal, desde los derechos que establece la Constitución Política de la República de Guatemala, es posible comenzar a avanzar hacia una cultura de la transparencia y de la información que permita consolidar el poder ciudadano y destierre el autoritarismo y el abuso de poder de los funcionarios públicos.

4.2. Regulación legal

El derecho de acceso a la información en Guatemala se encuentra protegido por la Constitución Política de la República de 1986 principalmente en los Artículos 30 y 31, aunque existen otros artículos relacionados directa e indirectamente.

El Artículos 30 de la Constitución indica 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”.



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 él 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 del Esclarecimiento Histórico, surgida a raíz de los Acuerdos de Paz, suscritos en 1996.

En cuanto a la legislación de carácter ordinaria se encuentran algunos Artículos dispersos en varias leyes que dan continuidad a los preceptos Constitucionales, dentro de ellas tenemos: al Código Municipal (Decreto 12-2,002); Ley de Contrataciones del Estado (Decreto 57-92); Ley contra el Lavado de Dinero u otros Activos (Decreto 67-2001); Ley de Bancos y Grupos Financieros (Decreto 19-2002); Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas (Decreto 31-2002); Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002) y Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002).

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 a 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 Acceso a la Información en el Congreso son cuatro: la iniciativa 3165 (construida colectivamente por organizaciones de sociedad civil y presentada al pleno por dos diputados: Eduardo Zachrisson y Nineth Montenegro, heredera en contenido de la 2594); la iniciativa 3263 enfocada a la Clasificación y Desclasificación de Información de Seguridad Nacional y la 3768 específica de Acceso a la Información presentadas este año por diputados de oposición. Ninguna ha sido aprobada por el Congreso de la República.

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 su 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 entre otros.

En el mes de diciembre 2005, el Presidente de la República Oscar Berger Perdomo, dio un paso importante en materia de acceso a la información (caso similar al 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. Una debilidad manifiesta en el Acuerdo es la no existencia de ninguna sanción para el funcionario que deniegue la información, incluso adolece de un mecanismo de reclamo por la vía administrativa.

4.3. Situación actual

A pesar de estar protegido constitucionalmente el derecho a la información, la práctica indica lo contrario en Guatemala. Aún prevalece una fuerte cultura del sigilo y altos niveles de hermetismo para el suministro de la información a la ciudadanía. Esto nos lo confirma el monitoreo del acceso a la información realizado por Acción Ciudadana, capítulo guatemalteco de Transparencia Internacional y el Observatorio



Ciudadano, los cuales decidieron probar el sistema legal e institucional del Estado guatemalteco, mediante tres experiencias piloto.

Los monitoreos se efectuaron en la temática de gasto público, compras y contrataciones, información general y financiamiento de campaña electoral, en tres momentos específicos: una etapa preelectoral (2002-2003), otra en época electoral (finales del 2003) y finalmente una tercera de manera postelectoral (2004). Los requerimientos de información se iniciaron en dos niveles: a título personal y a título institucional, por las organizaciones integrantes del Observatorio.

Los resultados fueron sumamente alarmantes y preocupantes, en términos globales el 58.60% de las solicitudes fueron denegadas por las instituciones públicas, dentro de las que se cuentan: Ministerios, Secretarías, Fondos Sociales, Municipalidades, entidades descentralizadas, semi autónomas y autónomas.

La participación e incidencia ciudadana en materia de acceso a la información fue promovida inicialmente en el país por Acción Ciudadana y ésta facilitó en el 2002, la conformación del “Observatorio Ciudadano para el Acceso a la Información”, el cual se constituyó como una instancia amplia y participativa de la sociedad civil que promueve este derecho.

Fue integrado en su momento por 21 organizaciones representativas de ONG’s, centros académicos, de investigación, medios de comunicación, asociaciones pro



derechos humanos y pro transparencia. Además, por sectores sociales indígenas, de mujeres y de juventud. También participaron instancias derivadas de la firma de los Acuerdos de Paz, como las mesas de concertación departamental, y finalmente representantes de las cámaras empresariales.

Un aporte significativo por ambas instancias fue la elaboración del “Manual ciudadano para el acceso a la información pública”, instrumento que sirvió de base para el desarrollo de las tres experiencias piloto de monitoreo de acceso a la información citadas anteriormente. El manual se constituyó en la primera herramienta técnica orientada a facilitar el acceso a la información pública, mientras que el monitoreo fue el primer esfuerzo por medirlo cuantitativamente.

El Manual Ciudadano del Acceso a la Información Pública, tenía y tiene como propósitos el: 1. Generar opinión pública alrededor de la temática del acceso a la información pública; 2. Promover en la ciudadanía el hábito democrático de requerir a la administración pública rendición de cuentas de sus actos; 3. Capacitar a la ciudadanía para que de manera voluntaria realice acciones hacia el ejercicio, defensa y apropiación de su derecho a pedir y recibir información de carácter público; y 4. Contribuir al análisis e interpretación de las situaciones que limitan o favorecen a la ciudadanía para acceder libremente a la información pública.

En otro contexto, se desarrolló una Campaña Cívica para la Incidencia en la aprobación de la iniciativa de Ley de Acceso a la Información, la cual tuvo como



finalidad sensibilizar a funcionarios públicos y diputados sobre la importancia de crear instrumentos legales para el ejercicio del derecho de acceso a la información, como herramientas para promover la transparencia en la gestión pública.

Dentro de las actividades de la campaña se realizaron una serie de caravanas cívicas, que consistieron en una movilización social de carácter propositivo, proactivo y de acciones lúdicas en las que participaron las organizaciones del Observatorio Ciudadano y el Voluntariado Juvenil para la transparencia, en interacción y diálogo con funcionarios públicos y diputados, con la finalidad de generar un ambiente favorable para la aprobación de la Ley de Acceso a la Información.

Finalmente, en el 2,004 se establece el Premio a la Transparencia en el acceso y transparencia de la información sobre licitaciones públicas del Estado, por medio del monitoreo del sistema electrónico GUAATECOMPRAS (Sistema electrónico de compras y ventas del Estado de uso obligatorio para todas las dependencias públicas, autónomas y semiautónomas según Acuerdo Gubernativo No.389-2004). El Premio pretende motivar a las instituciones públicas al uso eficiente y eficaz de este sistema. El premio es además, un espacio para denunciar públicamente a las dependencias gubernamentales que manifiestan falta de voluntad para implementar el sistema electrónico de compras o que presentan anomalías en sus procesos de licitación.

Las experiencias piloto de monitoreo al acceso a la información pública desarrolladas por el Observatorio Ciudadano permitió establecer que existe



desconocimiento en el sector público respecto a la obligación constitucional de publicar sus actos, a pesar que el Artículo 3 de la Ley del Organismo Judicial, establece que ninguna persona puede alegar ignorancia ante la ley. Asimismo, se establece que no existen dependencias ni procesos integrados para la atención de las demandas ciudadanas de acceso a la información de carácter público, en consecuencia, la ciudadanía que solicita la información es enviada a diferentes unidades de la misma institución, dando la sensación de un vacío administrativo.

Por otra parte, se considera que prevalece la tendencia a denegar el acceso a los documentos en poder de las instituciones públicas, actitud manifestada desde empleados menores hasta altos funcionarios, salvo algunas excepciones, brindan una explicación sobre las razones de la denegatoria de información, entre las que se encuentran las relacionadas con que la información es de carácter confidencial, sin argumentar legalmente las causas de esa clasificación; o bien porque temen represalias, como llamadas de atención y hasta despidos por facilitar información considerada delicada o sensible tal es el caso de lo relativo a aspectos presupuestarios.

Cabe destacar que la mayoría de casos donde la población pide información pública, el silencio es la principal respuesta que se obtiene, porque ha sido el procedimiento más acertado para evitar que la población busque informarse. Al no tener respuesta a sus peticiones, la ciudadanía opta por aceptar la negativa en lugar de



recurrir a los mecanismos legales que tiene a su disposición, contribuyendo a que el funcionario continúe reproduciendo la cultura del secretismo.

En los casos donde la ciudadanía insiste en la solicitud de la información, la misma es finalmente proporcionada, especialmente cuando se le recuerda al funcionario su obligación constitucional de brindar información pública este accede y la proporciona; Sin embargo, en algunos casos, brindan información desactualizada o de manera parcial, informando que no han procesado los datos para entregarla actualizada.

También se encontró que no existe un sistema de responsabilidad en el acceso a la información, puesto que no se encuentran establecidas las instancias y las figuras, a nivel de cada institución, que sea responsable de los registros y entrega de información a la ciudadanía, lo cual se refleja en las incipientes fuentes de consulta electrónica sobre el quehacer estatal, en donde no se considera el tipo ni los niveles de especificidad de los requerimientos e intereses de la sociedad civil. Aunado a lo anterior, se encuentra que no hay un criterio estandarizado sobre los costos de la información, lo cual determina que los mismos sean discrecionales, fluctuando entre el valor de las fotocopias y/o los medios electrónicos de almacenamiento, hasta prácticas de gratuidad.

Una de las principales debilidades que en la actualidad enfrenta el Estado guatemalteco en todas sus dependencias es la ausencia de un archivo actualizado de



la información que cotidianamente se genera en la administración pública. Lo anterior implicaría la existencia de diseños y modalidades específicas de clasificación, manejo y publicación sistemática y permanente de la información en poder del Estado a través de las nuevas tecnologías, la existencia de diversos medios de comunicación amigables con la ciudadanía, que permitan responder a las solicitudes de información de la población.

Para enfrentar los déficits señalados, el gobierno de Oscar Berger Perdomo recurrió a la redacción de un reglamento que abordara aspectos orientados hacia la garantía de acceso a la información pública, pero el mismo carece de técnica jurídica orientada hacia cumplir con requerimientos que debieran regularse en una ley de acceso a la información. La publicación del reglamento evidenció que fue una medida política para enfrentar las críticas nacionales e internacionales sobre la falta de voluntad del Estado para promover y garantizar el derecho al acceso a la información, lo cual determina que la necesidad de contar con esa ley, con todos los elementos con los que debiera contar, todavía continúa vigente, lo cual implica, también, promover la discusión de su texto con todos los actores nacionales, pues una ley de acceso a la información aprobada sin transparencia ni consenso, sería contradictoria con su espíritu.





CONCLUSIONES

1. El acceso a la información pública es un derecho fundamental por medio del cual todo ciudadano puede tener conocimiento de la información que se encuentra en cualquier entidad estatal, lo cual permite una adecuada participación de los ciudadanos en el debate sobre los asuntos públicos.
2. El acceso a la información pública puede tener algunas excepciones, las que deben quedar establecidas en forma precisa en una ley. Asimismo, se requiere que éstas se orienten a proteger un objetivo legítimo, se apliquen en forma proporcional a ese fin y que se trate de una medida necesaria para alcanzarlo.
3. La transparencia en los actos públicos o administrativos se convierte en el principal parámetro para determinar la voluntad estatal por promover y fortalecer el derecho al acceso a la información, pues mientras la práctica cotidiana de los funcionarios públicos se oriente hacia la cultura del secretismo, el acceso a la información será discurso sin asidero material.
4. A pesar que en Guatemala se ha logrado promover la discusión sobre la necesidad de la transparencia y la promoción del acceso a la información, la práctica de los funcionarios y empleados públicos continúa siendo determinada por el secretismo y el abuso de poder al determinar discrecionalmente la información a proporcionar.



5. Se comprobó la hipótesis de trabajo en el sentido que los fundamentos jurídicos y políticos que informan la obligación constitucional del Estado de hacer públicos los actos administrativos se encuentran determinados por el principio de superioridad de la ley y que la transparencia estatal y la auditoría social son los principales instrumentos para evitar el abuso de poder y la impunidad.



RECOMENDACIONES

1. El acceso a la información pública que todo ciudadano debe tener para conocer la información que se encuentra en cualquier entidad estatal, se debe facilitar por el Estado guatemalteco, a través de las secretarías de relaciones públicas, debe diseñar y ejecutar una política de transparencia y publicidad de la información pública, a fin de garantizar el acceso de la población a la misma y eliminar la cultura del secreto.
2. Las excepciones al acceso a la información pública, deben quedar explícitas en la ley de acceso a la información pública que redacte el Congreso de la República de Guatemala, para que cualquier negativa para el acceso a una información pueda ser objeto de una revisión, a través de los mecanismos adecuados y las instancias competentes para tal efecto.
3. La transparencia en los actos públicos, la puede garantizar el Estado guatemalteco a través del Ministerio de Cultura y Deportes promoviendo campañas de comunicación orientadas a todos los niveles del sector público, medios de comunicación y la sociedad civil para sensibilizar, desarrollar y visibilizar capacidades de los empleados públicos para ejercer el derecho a la información y cumplir con el compromiso constitucional.



4. La transparencia y la promoción del acceso a la información, que realice el Organismo Ejecutivo a través de sus oficinas de información, permitirá quebrantar la práctica de los funcionarios y empleados públicos que continúa siendo determinada por el secretismo y el abuso de poder al determinar discrecionalmente la información a proporcionar.

5. Los fundamentos jurídicos y políticos de superioridad de la ley y de transparencia estatal y la auditoría social son los principales instrumentos para evitar el abuso de poder y la impunidad, por lo que los tres organismos del Estado y las entidades autónomas, semiautónomas y descentralizadas, deben contar con una oficina de información al público que informe diariamente de los actos administrativos que realizan las dependencias estatales.

6. Para garantizar la transparencia en los actos públicos o administrativos, el Estado guatemalteco, a través del Ministerio de Gobernación debe crear una instancia o dependencia estatal encargada de los sistemas de registro y archivo de la información pública, para que la población pueda acceder a la misma de la manera más expedita posible, rompiendo con ellos las prácticas de secretismo que todavía prevalecen en el Estado.



BIBLIOGRAFÍA

- BOBBIO, Norberto. **Sociedad y Estado en la filosofía política moderna**. Ed. FCE. México, 1996.
- BORJA, Rodrigo. **Enciclopedia de la política**. Ed. FCE. México, 2003.
- CALDERÓN, Hugo H. **Derecho administrativo I**. Ed. Fénix. Guatemala, 2002.
- GALÁN, Arturo David. **Comunicación entre ciudadanía y Estado**. Ed. Praxis. México, 1998.
- GRAMAJO VALDÉS, Silvio René. **El derecho de acceso a la información: análisis del proceso de discusión y gestión en Guatemala**. Ed. NORAD. Guatemala, 2003.
- LINARES QUINTANA, Segundo V. **Derecho constitucional e instituciones políticas: teoría empírica de las instituciones políticas**. Ed. Navarro. Argentina, 2001.
- PIERINI, Alicia y Valentín Lorences. **Derecho de acceso a la información. Por una democracia con efectivo control ciudadano**. Ed. Universidad. Buenos Aires, 1999.
- RAMÍREZ, William, Juan Pablo Pons, Nadezhda Vásquez. **Libre acceso a la información, protección de datos y habeas data**. Ed. Fundación Mirna Mack. Guatemala, 2003.
- Red de Información Jurídica, **Los Principios de Lima**.
<http://www.cajpe.org.pe/guia/lima.htm> (01/10/2008).
- Relatoría para la Libertad de Expresión en el ámbito de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **Informe sobre el derecho a la libre expresión en América**. Costa Rica, 2002.
- TESORO, José Luis. **El Estado orientado hacia el ciudadano: transparencia republicana vía Internet en la Argentina**. Ed. Fuensanta. Argentina, 2003.
- VILLANUEVA, Ernesto. **Derecho de acceso a la información en el mundo**. Ed. Porrúa. México, 2006.



VILLANUEVA, Ernesto. **El derecho a la información como un derecho humano fundamental.** Ed. Porrúa. México, 2006.

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

Legislación:

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

Código Municipal. Decreto 12-2,002 del Congreso de la República de Guatemala. Guatemala, 2002.

Ley de Contrataciones del Estado. Decreto 57-92 del Congreso de la República de Guatemala. Guatemala, 1992.

Ley Contra el Lavado de Dinero u Otros Activos. Decreto 67-2001 del Congreso de la República de Guatemala. Guatemala, 2001.

Ley de Bancos y Grupos Financieros. Decreto 19-2002 del Congreso de la República de Guatemala. Guatemala, 2002.

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

Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala. Guatemala, 2002.

Ley General de Descentralización. Decreto 14-2002 del Congreso de la República de Guatemala. Guatemala, 2002.

Sistema electrónico de compras y ventas del Estado de uso obligatorio para todas las dependencias públicas, autónomas y semiautónomas. Acuerdo Gubernativo No. 389-2004.