

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO



**FLACSO**  
M É X I C O

## **UN PASADO QUE AÚN PESA**

### **Los legados autoritarios imprimen su huella en la ley de Acceso a la Información Pública en Guatemala**

Tesis que para obtener el grado de Doctor en  
Investigación Social, con Mención en Ciencia Política,  
presenta

**Silvio René Gramajo Valdés**

Director: Dr. Juan Francisco Escobedo  
Lectoras: Dra. Rachel Sieder  
Dra. Karina Ansolabehere

Este trabajo de investigación se realizó gracias a la Secretaría de Educación Pública de los Estados Unidos Mexicanos, a través del *Programa de Becas para Estudiantes Extranjeros en México*, dependiente de la Dirección General de Relaciones Internacionales.

## Agradecimientos

A Dios por haberme otorgado el don de la vida.

A mis padres y mis hermanos y familia por su amor, confianza y apoyo incondicional, en especial, a Gabriela.

Sin duda alguna, mi estancia en México fue una experiencia de vida inolvidable gracias a todas aquellas personas que me brindaron su amistad, en especial, José Ernesto, David, Karla y Angelo.

A mis compañeros de doctorado Carlos Luis, Georgina, Rubén, Eduardo y Alex por su amistad, compañía y, en especial, por su solidaridad, capacidad de escucha y disposición para deliberar.

Deseo agradecer al tribunal examinador integrado por el Dr. Juan Francisco Escobedo, Dra. Rachel Sieder y Dra. Karina Ansolabehere por sus consejos y la pertinencia de sus sugerencias y comentarios que, sin duda, enriquecieron la presente investigación. No me queda más que agradecer la atención que me dispensaron y la benevolencia de su juicio. Esta investigación la realicé bajo la valiosa dirección del Dr. Escobedo quien por segunda vez me acompaña en un proyecto académico.

Deseo agradecer profundamente a quienes trabajan en las unidades de copias, biblioteca y servicios escolares de la FLACSO-México por todas sus atenciones y por la diligencia en su servicio.

A la Secretaría de Educación Pública de los Estados Unidos Mexicanos por haberme otorgado la beca de estudios para el programa de doctorado.

## Índice

Introducción	v
Capítulo I: Legados Autoritarios y Acceso a la Información: el qué y el cómo de una relación	1
Capítulo II: El cambio y sus herencias	21
A. La transición en Guatemala, ¿una estrategia contrainsurgente?	22
B. Legados: una carga muy pesada	31
B. 1. Legados autoritarios: un acercamiento conceptual	34
B. 2. Ubicación de Legados Autoritarios	36
B. 3. Las herencias: sotanas, pistolas y quetzales	40
Capítulo III: Los Legados en Guatemala	47
A. Militares	48
B. El Sector Económico	55
C. Los Partidos Políticos	67
D. El Congreso de la República	71
Capítulo IV: Relato de un proceso de discusión pública	74
A. Génesis de una discusión	75
B. Un fallido segundo intento	88
C. Una promesa de campaña difícil de cumplir	104
D. Quién peca y reza empata: el Congreso acorralado	111

Capítulo V: El acceso a la Información Pública y su huella autoritaria	127
A. El Derecho de Acceso a la Información Pública	128
A. 1 Publicidad, Transparencia y Rendición de Cuentas	132
A.2 Acceso a la información: estándares y criterios	139
B. Análisis de la Ley	145
1. Sujetos Obligados	147
2. Definiciones e interpretación	150
3. Cultura de Transparencia	153
4. Información de Oficio	155
5. Excepciones	161
6. Versiones Públicas	165
7. Máxima Publicidad	166
8. Prueba de Daño	170
9. Principio de Gratuidad	172
10. Plazos	174
11. Estructuras Administrativas	177
12. Habeas Data	181
13. Órgano Garante	184
14. Afirmativa Ficta	189
15. Procedimientos	191
16. Sanciones	194
17. Ámbito Temporal	197
C. Una huella marcada con tinta sangre	199
Conclusiones	207
Bibliografía	212
Anexo1	223

## Introducción

La presente investigación busca analizar el proceso de aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública en Guatemala durante 8 años. Se propone como clave de comprensión de dicho proceso los legados autoritarios expresados en actores, comportamientos e instituciones de la democracia electoral del país, con el fin de determinar si tales herencias fueron el principal obstáculo para que dicho tema formara parte del derecho positivo vigente del país.

El estudio utiliza el caso de la aprobación de la norma para comprender otros fenómenos similares, y de la noción de legados autoritarios no sólo para comprender las transiciones a la democracia desde el punto de vista del acceso al poder sino del ejercicio del poder, en vista de que, más allá de estar constitucionalizado tal derecho, el parlamento no aprobó una ley reglamentaria del mismo hasta entrado el año 2008.

El trabajo se ubica en la discusión sobre las transiciones a la democracia y el ejercicio del poder en las mismas, y se establece que en la literatura pionera sobre el tema, el acceso a la información pública no fue un tema relevante. Guatemala por sus características específicas, fundamentalmente la presencia y relevancia del ejército y de otros actores, no se ajusta a los modelos de acuerdo entre elites que se han construido para explicar las condiciones de posibilidad de las transiciones como sucedió en otros países. En esta línea de reflexión se plantea que en Guatemala la democratización fue una estrategia contrainsurgente antes que un proyecto de inclusión social.

En este contexto, el trabajo propone la hipótesis que son los legados autoritarios antes que las preferencias de los actores, los que permiten comprender los obstáculos a la aprobación de la ley, y la forma en que éstos son capaces de condicionar su diseño institucional, poniendo en riesgo la implementación y vigencia de la norma.

La investigación se divide en cinco capítulos. El primero establece la discusión analítica y metodológica que sustenta tanto la pregunta de investigación, así como la hipótesis que orienta el trabajo. El segundo, describe las

características de la dinámica política y del estado guatemalteco así como de los “legados autoritarios” que lo caracterizan. El tercero analiza explícitamente los legados en el país centrándose en las características de actores relevantes en el proceso de aprobación de la ley (ejército y sector económico), así como las instituciones en las cuales se desarrolla dicha discusión (partidos políticos y Organismo Legislativo).

Por su parte, el cuarto capítulo se centra en el proceso de discusión de la ley orientándose a un análisis de lo que denomina los cuatro momentos del derecho a la información en el país. Finalmente el quinto capítulo, se ocupa en el análisis de la ley aprobada de acuerdo con criterios y estándares internacionales, así como planteamientos teóricos y marcos regulatorios que existen sobre el tema de acceso a la información.

La utilización del enfoque del neoinstitucionalismo histórico, la operacionalización de los legados autoritarios como la interrelación entre actores, comportamientos e instituciones; la organización de los cuatro momentos de la discusión pública de la ley, así como el análisis de la norma aprobada permitieron establecer la existencia, pervivencia e impacto de los legados autoritarios en el sistema político de Guatemala.

# Capítulo I

## Legados Autoritarios y Acceso a la Información Pública: el qué y el cómo de una relación

La Constitución Política de Guatemala señala en su artículo 30 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”.

A pesar de la existencia del reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información pública, en la cotidianidad, este mandato no sólo no se cumple, sino que ha existido una serie de factores que durante ocho años impidieron la aprobación de una ley que norme lo establecido en el citado precepto constitucional.

Las razones siempre esgrimidas que justifican la acción del Estado para negar la información se han basado más en la excepción explícita en la redacción del artículo –párrafo final- que en el principio de publicidad y transparencia que debe privilegiar un sistema democrático –párrafo inicial. Desde el año 2000 hasta la fecha, se presentaron 9 iniciativas de ley al Congreso de la República relacionadas con este tema y no lograron superar el proceso de aprobación. No obstante, el 23 de septiembre de 2008, las preferencias de los legisladores cambiaron de rumbo. Tras una serie de fuertes presiones políticas, el Organismo Legislativo dio luz verde al decreto 57-2008, Ley de Acceso a la Información Pública.

Diversos motivos habrían orientado la decisión de varias legislaturas para oponerse a la aprobación de la referida ley. Unos anteproyectos sólo lograron pasar el trámite inicial que establece la ley de Régimen Interior del Legislativo. Otros, cuando ya estaban encaminados en la dinámica de aprobación, fueron revocados utilizando diversos procedimientos que permite la misma dinámica legislativa y se quedaron guardando el sueño de los justos. La principal sospecha que se asoma es que el sector político representado en el Legislativo nunca tuvo los incentivos necesarios para aprobar una norma que permitiera orientar al Estado a una dimensión más pública y transparente.

Ello ha conducido a plantear la pregunta que iluminará el camino de la presente investigación: ¿Qué obstáculos enfrentó el proceso de aprobación del decreto 57-2008, Ley de Acceso a la Información Pública, cuyo diseño presenta algunas características que ponen en riesgo su implementación, vigencia y aplicación?

Una de las principales características bajo las cuales se ha constituido el Estado, y que no se ha modificado tras la transición a la democracia, ha sido el manejo poco transparente y discrecional de la cosa pública. El secreto y el hermetismo se han combinado de manera eficaz y han impregnado el ejercicio del poder público. La continuación de dichas prácticas quizá ha sido el principal incentivo que han tenido los actores políticos para no plantearse la necesidad de modificar el *status quo*. Dicha posibilidad ha permitido plantear la siguiente hipótesis de trabajo: La persistencia de legados autoritarios en Guatemala obstaculizó el proceso de aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública y consiguió condicionar su diseño institucional.

Los antecedentes históricos del país y la existencia de varios gobiernos militares en el poder han hecho que el secreto se convierta en una de las instituciones más socorridas del sistema político guatemalteco. El secreto se institucionaliza en el país debido a una serie de hechos que marcaron la vida política de éste. Y es que la reciente historia de este territorio centroamericano, como señala Kruijt (1998: 9), hace imposible determinar cuál es su verdadero



rostro, en especial, tras la experiencia de un conflicto armado interno que duró 36 años, que lo desconfiguró social, económica y políticamente como nación.

Las fuerzas armadas se instituyeron como una organización dentro del Estado y consiguieron reconfigurar al mismo, implantando las bases de una política contrainsurgente en la creación de leyes, así como procesos administrativos y jurídicos. De ahí que las fuerzas armadas pasaron de tener una presencia determinante dentro de la estructura civil del Estado a asumir el control del Estado mismo. Como señala Crespo (1995; 17), en América Latina el ejército se convirtió en un actor relevante con capacidad de propuesta, regulación y ejecución. La institución armada guatemalteca fue un ejemplo de ello. A pesar de que desde la transición a la democracia el país ha sido dirigido por civiles, es evidente el peso de los legados autoritarios en el diseño institucional, el comportamiento de los actores y la cultura burocrática. Este contexto concuerda con el planteamiento de Crespo, quien señala que tras la transición, no hubo control explícito de las instituciones democráticas sobre las fuerzas armadas.

Merece la pena dar cuenta que el proceso de transición democrática en el país se origina en el contexto de un conflicto armado interno y dentro de la política de seguridad nacional que era el fundamento en el cual se basaron las fuerzas armadas para enfrentar a sus contrarios, la información cobra una gran importancia. Debido al valor fundamental que asumió la información, ésta siempre fue considerada como un elemento estratégico para el cumplimiento de su objetivo: exterminar a las fuerzas insurgentes. Lo anterior fue el asidero perfecto para que la información siempre haya sido catalogada como confidencial y entrara al rango de secreto de Estado, una clasificación que de suyo ha llegado a abarcar a casi toda la información que genera el Estado mismo.

El secreto se institucionaliza como una práctica, con la cual se pretendía conferir un valor a la información que se generaba en el Estado, y a su vez en una institución que ha marcado a la burocracia en su relación con los ciudadanos. Una institución que no sólo se ha consolidado con el paso de los años en los usos y las prácticas de los funcionarios públicos, sin importar su rango dentro de la estructura estatal, sino que también echó raíces dentro de la legislación constitucional.

El ejército, como la organización más fuerte del Estado (en términos políticos, militares y de recursos), logró que con el paso de los años su proyecto tuviera éxito, mediante la utilización del secreto. Es decir, los militares supieron definir las reglas del juego y tenían un propósito muy claro como organización: ganar el juego. Como señala North (2006; 15), el objetivo del equipo dentro del conjunto de reglas es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategia y coordinación; mediante intervenciones limpias y a veces sucias. Este proyecto, sin embargo, no hubiera podido concretarse sin la participación del sector económico. Juntos moldearon un Estado durante la transición y ahora en este proceso de consolidación, sus herencias aún están presentes en instituciones, prácticas y comportamientos.

En Guatemala la exigencia por el tránsito del secreto a la transparencia y la publicidad ha estado marcada por constantes discusiones provocadas y articuladas, en su mayoría, por organizaciones de la sociedad civil. Estos requerimientos surgen desde el retorno a la institucionalidad democrática y como exigencia del cumplimiento de los Acuerdos de Paz signados como parte del epílogo del conflicto armado interno.

El acceso a la información pública cobra fuerza en Guatemala, ya que éste se ha convertido en lo que muchos estudiosos denominan como un elemento indispensable en la consolidación de la democracia y el fortalecimiento del Estado de Derecho. El acceso a la información no sólo es entendido como una garantía fundamental, sino también como una regulación jurídica que permite el acceso de la sociedad a la información de interés público generada por los órganos del Estado.

La perspectiva por la que se apuesta para el presente estudio es analizar el peso que ha tenido el legado autoritario en el desarrollo de la democracia en Guatemala. Es decir, determinar hasta qué punto la decisión legislativa ha estado orientada por los incentivos que representan la continuidad de un *status quo* determinado por el secreto, el hermetismo y la discrecionalidad, elementos característicos del autoritarismo.

El acceso a la información, y con él la transparencia, la publicidad, la rendición de cuentas, está estrechamente ligado a la democracia. Se ha convertido en un valor fundamental para entenderla. Un Estado democrático no puede entenderse si además de tener un gobierno de las mayorías y la existencia del imperio de la ley, no tutela el derecho que tienen los ciudadanos de controlar las acciones de sus gobernantes y que permita que éstos se acerquen a la toma de decisiones. La democracia es un gobierno que se contrapone al gobierno tiránico, unipersonal y despótico, señala Zaldívar (2006; 7).

Normalmente en todo estado democrático habrá reservas a la publicidad de los actos de la administración que también estén destinados a garantizar los derechos fundamentales de la población. Pero, éstas deben ser las mínimas, pues un abuso en este sentido únicamente abre la posibilidad para la existencia del secreto y la discrecionalidad de los encargados de la administración pública. En la autocracia el secreto de Estado es una regla, mientras que en la democracia debe ser una excepción regulada por leyes que no permitan excesos indebidos, agrega Bobbio (2000; 113).

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

Situar el problema desde esta perspectiva supone, por una parte, establecer las condiciones de los procesos de negociación; los actores y sus comportamientos respecto al tema; las instituciones –formales e informales–, así como las interacciones que se registraron en la deliberación y negociación de las iniciativas de ley del acceso a la información. Por la otra, explicar el papel que ha jugado el legado autoritario y si éste ha sido un obstáculo en la modificación de las preferencias de los actores capaz de provocar un cambio institucional.

En un contexto histórico-político marcado por un prolongado régimen militar, una transición a la democracia que no permitió acotar las prácticas autoritarias y una consolidación que presenta más retos que éxitos, un cambio institucional a favor del acceso a la información representa un profundo impacto, especialmente a la correlación de fuerzas de poder y en la posible reconfiguración del sistema político.

El tema de la discusión y aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública en Guatemala adquiere una relevancia especial como estudio de caso, ya que el mismo puede arrojar de su definición y análisis elementos analíticos para otros fenómenos en donde se manifiesta la presencia de legados autoritarios en el Estado guatemalteco. Gerring (2004; 341) señala que el estudio de caso es correctamente entendido como una forma particular de definir casos, no una forma de analizarlos o de modelar sus relaciones causales. Para dicho autor es un intenso estudio de unidades particulares con el propósito de entender otras unidades similares de estudio. Hay que aclarar que estas unidades pueden connotar fenómenos en un punto determinado de tiempo o procesos en un delimitado período.

Precisamente el desarrollo del proceso de discusión y aprobación de la ley de acceso en Guatemala presenta dichas características. Además por la forma de enfocarlo permite definir claramente sus variables de estudio. La novedad del estudio radica en dos cosas. La primera está en el planteamiento del enfoque de los legados autoritarios que normalmente está asociado a todo el discurso de la transición a la democracia en la vertiente que se conoce como acceso al poder, es decir, cómo se modifican las reglas del juego para que ahora el acceso al poder pase por el tamiz de la legitimidad electoral, siguiendo la definición de Munck (1994/2002) y Mazzuca (2002).

Como puede colegirse de la literatura, una gran cantidad del discurso de dicha escuela está centrado en esta parte. No obstante, cuando se analizan las diversas transiciones que hubo, e incluso como perspectiva comparada, en ninguno de los países que presentaron un proceso de transición a la democracia

en la denominada tercera ola, se discutieron las reglas del juego para reconocer el tema del derecho de acceso a la información.

El tema del derecho a la información, que incluye el derecho de acceso, se introduce en el debate asociado con la democratización de estos países en un segundo momento. Excepto Dahl, ninguno de los autores hace alusión a dicho tema durante el periodo transicional. La lectura del *minimo minimorum* de Dahl permite vislumbrar la importancia que este autor le otorga al tema del derecho a la información, como uno de los elementos necesarios para la existencia de una democracia. Elementos que para otros autores estuvieron referidos especial y únicamente a las reglas electorales y otro tipo de libertades que permitieran arrancar el nuevo régimen.

El tema del acceso a la información no forma parte de las recetas de la transición. Se relega para después. La temática sobre cómo se regula el derecho a la información aparece en un momento en el que ya no se habla de transición, sino se introducen otros temas como el de la consolidación de la democracia, de normalidad democrática, calidad de la democracia, etc., como señalan Munck (1994/2002) y Mazzuca (2002) es propia de lo que se denomina como ejercicio del poder. Sin embargo, la transición llega “tarde” a Guatemala, y como se señala más adelante, no embona analíticamente en los modelos transicionales conocidos hasta el momento, especialmente lo planteado por Colomer (1998) y O’Donnell (1994). El proceso de transición se ve condicionado sustancialmente por su convivencia con un conflicto armado interno. Por ello, los temas que deben acompañar el cambio de régimen, ya no son únicamente los clásicos que se venían discutiendo con anterioridad. La transición en ese momento tiene atravesados otras temáticas, entre ellas, el del derecho de acceso a la información pública, provocado por exigencias nacionales así como internacionales (que se discutirán en los subsiguientes capítulos). La regulación electoral, la independencia de poderes, el desarrollo de las instituciones democráticas se ven acompañados, a principio de siglo, por la discusión del tema del derecho a la información.

En Guatemala aún se estaba concretando la transición, con el componente único de que la misma se encuentra correlacionada con el fenómeno de un conflicto interno recién finalizado y se introduce este nuevo tema en la agenda pública. La temática del acceso a la información es novedosa en Guatemala, pero se convierte en una exigencia en el contexto del país y se discute al mismo tiempo en que se procesan aún los temas clásicos de la democracia o del proceso de democratización.

La segunda vertiente novedosa del estudio es que el análisis de la transición en el país no sólo se enfoca en aquellos tópicos que la literatura menciona, tales como los referidos al acceso al poder y la forma de la negociación de éstos, sino que también en cómo la presencia y permanencia de los legados autoritarios configuran y condicionan el tránsito a la democracia y cómo permean su desarrollo y la etapa democrática pos-transicional. Operacionalizar las herencias autoritarias, con el nuevo componente de acceso a la información, es una forma distinta de entender e iluminar la forma en que éstas actúan y su impacto en el sistema político guatemalteco. Este caso particular permite ubicar la manera en que operan los legados autoritarios desde dos perspectivas novedosas: a) su existencia, permanencia y constante intervención en un análisis enfocado en el Organismo Legislativo; y b) su pervivencia y comportamiento ante la aprobación de la legislación relativa a la transparencia que asegura procedimientos de rendición de cuentas, así como la reducción de márgenes de arbitrariedad y secretividad en el ejercicio del poder público.

Los autores que analizan y discuten la transición no dan cuenta de este fenómeno, pues no había aparecido en ese momento, pero en el caso particular de Guatemala, el desarrollo democrático, el avance de la discusión teórica, referentes internacionales, así como presiones de organismos internacionales lo incorporan. El análisis del problema de la regulación y diseño institucional y legal para hacer efectivo el derecho de acceso a la información se acompaña del análisis de cómo los legados autoritarios y los actores que los reproducen actúan para postergar, sesgar, modificar, simular y manipular la institucionalización del derecho de acceso a la información en Guatemala.

El tema de los legados autoritarios se puede analizar desde muchas perspectivas, pero en el caso de Guatemala, los legados difícilmente se pueden separar de los actores que gestionan su presencia y que garantizan continuidad y preservación de sus intereses. Precisamente los principios y fundamentos de una legislación de acceso a la información pública representan un valladar para el juego de intereses de los actores autoritarios, entendiendo éstos como aquellos que no optaron por la alternativa democrática sino que fueron arrastrados y forzados por ella, no obstante conservan cierto margen de poder e influencia y requieren reciclaje o aprendizaje democrático.

Entender el tránsito de la lógica de la guerra a la lógica de la política, del enemigo al adversario, de la aniquilación a la concertación y deliberación pública, de la imposición a la negociación o consenso (o simulación), ha implicado, para el caso del derecho de acceso a la información pública en Guatemala, el reconocimiento de la existencia de legados autoritarios. La transición a la democracia modificó ciertos comportamientos, pero también ha permitido la existencia de otros. La imposición de parte de ciertos actores, como el establecimiento de algo cuyo cumplimiento era obligatorio, fue encontrando límites dentro de la nueva organización democrática. La imposición habría cedido lugar a la negociación, como aquel recurso del sistema para autorregularse en vistas nuevos reacomodos relativos del poder. No obstante, la negociación implicó también un nuevo comportamiento: la simulación, entendida ésta como el comportamiento de actores que siguen las reglas establecidas por el marco institucional hasta donde éstas les permitan seguir preservando sus intereses y prerrogativas. Si el *status quo* se modifica en su contra, siguen utilizando el entramado institucional para afectar tal modificación, tratando de dejar ésta sin efecto, o generando problemas en su implementación y vigencia.

La presente investigación se sustenta bajo los principios del enfoque del Neoinstitucionalismo Histórico y, desde esta mirada, se asume que las instituciones importan y que generan resultados que contienen legados históricos e inercias institucionales que limitan a los actores que interactúan con ellas. Para este caso específico se ha analizará el Congreso de la República, así como los

partidos políticos que han contado con representación parlamentaria durante las últimas tres legislaturas.

Lo anterior permite enfocarse bajo una concepción particular del concepto de institución, así como la forma de concebir una reforma institucional particular; los actores participantes en ella, los límites, posibilidades y efectos de los diferentes arreglos institucionales, así como la estructura de incentivos y castigos (Hall and Taylor, 1999; Pierson y Skocpol, 2000; Pierson 1996 y Collier-Collier, 1991).

Es decir, el análisis histórico, brinda la oportunidad de realizar un análisis del principio y de la reforma de las instituciones políticas, así como de los efectos producidos por distintos arreglos institucionales sobre el sistema político, señala Krasner (1984; 228-232). En este aspecto hay que aclarar que este componente histórico no implica reducir el presente estudio a una simple descripción cronológica de los eventos. Por el contrario, como señala Nohlen (2005), lo histórico viene dado por la descripción sistemática y el análisis específico de los fenómenos en su propio contexto temporal y espacial.

El histórico se diferencia de los otros enfoques neoinstitucionalistas, según Thelen y Steinmo (1992: 8), especialmente en su planteamiento sobre la formación de preferencias y cuestiona el supuesto de racionalidad estricta. En esta perspectiva, el actor no es concebido como maximizador, sino como seguidor de reglas satisfecho. Las preferencias son endógenas al marco institucional. Asimismo, el institucionalismo histórico señala que las instituciones limitan y moldean las políticas, pero éstas nunca son la única causa del resultado; y también indica que el marco institucional es el centro del análisis, da forma y limita las relaciones políticas y estructura las relaciones de poder entre los actores.

El Institucionalismo Histórico adopta una perspectiva amplia de las instituciones y oscila entre dos vertientes, la primera define las instituciones como valores, rutinas o modelos mentales que influyen en el comportamiento de los actores; la segunda, las concibe como reglas formales que surgen en la pugna de intereses contrarios, como señala Prats (2007), citando a Thelen y Steinmo (1992). Es precisamente este último punto el que será el asidero para la discusión



del presente estudio. “Pese a su amplitud y diversidad, el enfoque histórico de las instituciones tiene tres elementos comunes: se centra en las pugnas distributivas, explica la formación de las preferencias y destaca la dependencia de la trayectoria”, señala Prats (2097; 137). Esta visión permite abordar la pugna de poder en la construcción de instituciones, y los resultados de los cambios institucionales están mediados por el contexto y las fuerzas heredadas de la historia.

El Institucionalismo Histórico adopta una visión endógena en la formación de los intereses de los actores. Merece la pena mencionar, como señala Immergut (1996; 12) la distinción entre intereses y preferencias en este enfoque. “Mientras que los intereses están organizados en torno a demandas políticas que tienen expresión pública, las preferencias son visiones privadas de los individuos que pueden ser fijas, variables o contradictorias”, agrega Immergut. Es decir, este tipo de institucionalismo pone un especial acento en la influencia de las instituciones sobre los intereses de ciertos colectivos, en las ventajas de ciertas decisiones de política para grupos de interés y en la definición de intereses mutuos no personales.

Para los efectos de esta investigación, las instituciones y la política crean intereses mediante el reconocimiento de grupos específicos que a veces adquieren funciones gubernamentales. Es decir, el tránsito del autoritarismo a la democracia fue el asidero de la creación de ciertos grupos de interés que surgen o se preservan al amparo de determinadas reglas. En este caso las instituciones y el desarrollo del juego político han permitido el fomento de la movilización de ciertos actores autoritarios y ha legitimado su existencia en el nuevo régimen.

Durante la transición la creación de nuevas instituciones ha implicado que su diseño y posterior desarrollo responda a criterios democráticos. No obstante, en el caso específico del Congreso de la República, así como el diseño de la legislación electoral y de partidos políticos presenta profundas deficiencias en su normativa que permiten la existencia y la expresión de comportamientos autoritarios por parte de actores importantes, para el presente estudio tal como la

injerencia de militares y representantes del sector económico, los cuales han encontrado un asidero de participación en los partidos políticos.

Desde esta perspectiva las instituciones son el conjunto de reglas y procesos formales e informales que estructuran las conductas de los actores, no obstante, a pesar de que éstas funcionan en la actualidad, están de alguna manera configuradas por su trayectoria pasada (*path dependence*). Como dice Prats (2007), la dependencia de la trayectoria implica que pueden persistir instituciones ineficientes debido a problemas inherentes al cambio institucional. Como señalan Hall y Taylor (1999; 17), las instituciones son creadas o adoptadas en un mundo ya repleto de instituciones, lo cual permite explorar la forma en cómo las ya existentes estructuran el campo de visión de los actores que contemplan la reforma institucional.

Este enfoque permite dirigir la atención hacia las formas en que la relación de poder, que está en instituciones existentes, da a algunos actores más poder que a otros por encima de la creación de instituciones. El origen de las instituciones, desde el Institucionalismo Histórico, es inductivo y permite registrar el record histórico para evidenciar por qué los actores históricos se comportaron de tal manera. Debido al enfoque con el que se pretende analizar esta investigación, este abordaje parece mucho más adecuado para explicar cómo es que las normas persisten que no para explicar cómo podrían cambiar, señala Peters (2003).

Para determinar y analizar los obstáculos que enfrentó la aprobación de una Ley de Acceso a la Información Pública y la forma en cómo los legados autoritarios condicionaron su diseño institucional se ha planteado la siguiente ruta de trabajo:

- a) Establecer y analizar los legados autoritarios (instituciones-actores) que aún existen dentro del nuevo régimen democrático.
  
- b) Determinar y analizar actores que han impulsado la formulación y aprobación de dicha legislación y aquéllos que obstaculizaron dicho proceso.

- c) Analizar los factores internos y externos que han favorecido, así como aquéllos que han frenado los procesos de formulación y aprobación de los anteproyectos de ley en materia de derecho de acceso a la información.
- d) Analizar las condiciones en que se desarrolló el proceso de deliberación y negociación de la legislación de acceso a la información.
- e) Analizar el decreto 57-2008, Ley de Acceso a la Información Pública, con el fin de determinar los principios, criterios, estándares y normativa de su diseño institucional.

Debido al enfoque de la investigación, la comprobación de la hipótesis se plantea sobre la relación entre dos variables:

- a) Legados autoritarios y
- b) Proceso de Aprobación

Por la primera se entiende aquellas reglas, procedimientos, normas, patrones, prácticas, disposiciones, relaciones y memorias originadas en una definida experiencia autoritaria del pasado, que como resultado de configuraciones históricas específicas o de luchas políticas, sobrevivieron la transición democrática e intervienen en la calidad y práctica de las democracias post-autoritarias, según Hite y Cesarini (2004; 4). Según estas autoras, los legados pueden reconocerse tanto en estructuras o instituciones formales, instituciones informales, así como en prácticas o manifestaciones culturales.

Para los efectos del presente trabajo únicamente se abordará el estudio de los legados dentro de instituciones formales e informales. El estudio de la perspectiva cultural de los legados autoritarios no será abordado, no sólo por no ser pertinente en este estudio, sino que su operacionalización enfrenta serios problemas metodológicos. En este caso específico los legados son entendidos como la interacción entre actores y sus respectivos comportamientos dentro de un marco institucional (formal e informal).

Esta variable será presentada bajo las siguientes dimensiones:

Dimensiones	Legados
Instituciones	Partidos Políticos Congreso de la República
Actores	Militares <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejército</li> <li>• Asociación de Veteranos Militares de Guatemala (AVEMILGUA)</li> <li>• Oficiales en retiro (empresarios-políticos)</li> </ul> Sector Económico <ul style="list-style-type: none"> <li>• CACIF</li> <li>• Cámaras Empresariales</li> </ul>

En este apartado se tomará como punto de partida la definición que North (2006; 13) plantea de instituciones. El autor señala que éstas son las reglas del juego, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. North plantea la distinción entre instituciones formales e informales y hace énfasis en la distinción conceptual entre éstas y los actores. Si las primeras son las reglas del juego, señala North (2006; 15), los segundos son los jugadores. En este caso, los actores son individuos u organizaciones con distintas capacidades e intereses que operan con incentivos y restricciones definidos institucionalmente, señala Prats (2007; 121-122). Las instituciones tienen la función de reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) de la interacción humana, North (2006; 16).

La conceptualización planteada por North permite al presente estudio plantear el análisis de un proceso que finalmente provocó un cambio institucional, fruto de la interacción entre instituciones y el comportamiento de los actores. Este comportamiento será entendido como la continuidad de acciones tales como

compra de voluntades, clientelismo político, la corrupción, la arbitrariedad y persistencia de ámbitos de amplia secretividad en la toma de decisiones públicas. La distinción que plantea North permite demostrar que los legados no son las instituciones que se crearon en la etapa pos-transicional en sí mismas, sino que son las reglas que, en determinados contextos, permiten la existencia y pervivencia de ciertos comportamientos y sus respectivos actores autoritarios.

Para los efectos del determinar la existencia de los legados, se hace necesario estudiar los partidos políticos como instituciones y no como actores, ya que no se pretende analizar el aspecto formal-legal de éstos y la forma en cómo están constituidos y operan dentro de un marco institucional específico. El objetivo es analizar el comportamiento de ciertos actores en el seno de los partidos, especialmente en la representación parlamentaria de los mismos.

A su vez, merece la pena aclarar que en muchas investigaciones referidas al ejército y su presencia dentro de los estudios de la transición a la democracia ha sido muy socorrido el análisis de éste como una institución. Para el presente estudio, el ejército será tomado como un actor en el marco de la discusión del tema de acceso a la información, ya que su participación e injerencia no fue de manera institucional, sino como un actor o grupo de interés que actuó sobre estas instituciones utilizando mecanismos formales e informales de presión e influencia. No se pretende hacer un análisis sobre su entramado institucional, su estructura de mando, etc.

La segunda variable (Proceso de Aprobación) será explicada como el conjunto de interacciones de parte de actores dentro de un marco institucional en un periodo determinado. Esta variable ha sido operacionalizada en cuatro momentos distintos de discusión pública que tuvo el tema desde su inicio hasta su aprobación final y entrada en vigencia.

La relación explicativa entre ambas variables se ha construido a partir de la interacción y el comportamiento entre los distintos actores y el marco institucional dentro del cual operan. Por comportamiento de actores, según Steinmo y Thelen (1992), se entenderá el conjunto de intereses condicionados por la trayectoria evolutiva institucional; y el marco institucional será entendido como el conjunto de

reglas y procedimientos formales e informales que estructuran la conducta de los actores (militares y sector económico con injerencia en los partidos políticos representados en el Congreso de la República).

Estas dos variables fueron ubicadas como dos explicaciones que permitan establecer que, en efecto, fueron los legados autoritarios y no así el cálculo y las preferencias actuales de los actores, el principal obstáculo para la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública en Guatemala, al extremo de haber logrado condicionar su diseño institucional. Tanto los legados autoritarios como las preferencias de los actores son parte de un mismo proceso en la medida en que las decisiones y preferencias de los actores han estado moldeadas por dichas herencias autoritarias. La relación que se desea establecer es la manera en cómo los legados autoritarios, como variable independiente, fueron el principal obstáculo para el proceso de aprobación (variable dependiente), de la ley de acceso en Guatemala. El propósito de la investigación no es determinar si la variable independiente provocaría un resultado específico, sino establecer el impacto que tuvo sobre la variable dependiente.

El establecimiento y caracterización de los legados autoritarios que aún permanecen dentro del sistema político guatemalteco se funda en los planteamientos teóricos anteriormente señalados. Sin embargo, se hace necesario precisar que algunos de ellos no tienen relevancia para el estudio de marras. Por lo anterior, únicamente se tomarán aquéllos que están correlacionados con la temática de acceso a la información pública. El estudio se realizó con énfasis en los actores, de los cuales se desprenden comportamientos y prácticas que de alguna manera tienen (o han tenido) influencia o cierto grado de injerencia en la creación, preservación, fortalecimiento o debilitamiento de instituciones formales e informales.

Así también, se realizó una serie de entrevistas semi-estructuradas con una serie de actores políticos y sociales directamente involucrados con la discusión de los anteproyectos de ley, así como aquellos que tienen estrecha relación con el Estado por el tema del acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas. Finalmente, se realizó un análisis textual del decreto 57-2008 por medio

de 17 indicadores de los cuales se desprenden 205 unidades de análisis que se construyeron con el fin de determinar los principios, criterios, estándares y normatividad del diseño de la ley. Los indicadores se elaboraron con base en planteamientos teóricos, marcos regulatorios e investigaciones relacionados con la legislación de acceso a la información pública.

Metodológicamente la presente investigación se inscribe dentro del formato de estudio de caso, el cual se define como la instancia de una clase de eventos, en donde el término –clase de eventos- se refiere a un fenómeno de interés científico, así como revoluciones, tipos de regímenes gubernamentales, tipos de sistemas económicos o tipos de personalidades que el investigador elige estudiar con el fin de desarrollar las causas de similitudes o diferencias entre instancias (casos) de esa clase de eventos, señalan George y Bennet (2005).

El estudio de caso se aproxima al examen detallado de un aspecto de un episodio histórico para desarrollar o analizar explicaciones históricas que pueden ser generalizadas para otros eventos. La gran ventaja del estudio de caso está en el hecho de que al concentrarse en un único caso permite examinarlo a fondo, aun cuando los recursos de investigación que el analista tiene a su disposición sean escasos.

El presente estudio de caso pretende ser un aporte a la literatura sobre legados autoritarios. Esta temática ha sido muy influyente en el área de las transiciones a la democracia en los estudios sociopolíticos, no obstante se ha evidenciado una serie de dificultades para operacionalizar los legados autoritarios de manera metodológicamente rigurosa. Por ello, plantear un estudio desde cierto marco institucional enfocado en el Organismo Legislativo, así como un análisis riguroso a la legislación en materia de acceso a la información que fue aprobada, intenta contribuir al estudio de los legados autoritarios, pero especialmente a determinar su presencia, sus manifestaciones y modos de operar en un entramado institucional particular. Desde esta perspectiva, el tema de acceso a la información, así como otros relacionados con la transparencia y la rendición de cuentas, son algunos tópicos que permiten evidenciar la existencia de los legados autoritarios en la democracia pos-transicional en Guatemala.

Ciertamente, el *status* científico del método en cuestión es relativamente incierto, ya que la ciencia es una actividad generalizante y un solo caso no puede servir de base a una generalización válida ni a un argumento para refutar una generalización adoptada. No obstante, el estudio de caso puede proporcionar una importante contribución indirecta a la formación de proposiciones generales y, por tanto, a la construcción de teorías en ciencia política, indica Ragin (1992).

Existen varios tipos de estudio de caso, entre ellos el denominado estudio interpretativo, el cual es elegido para el análisis en virtud de un interés por el caso más que por la elaboración de una teoría general y hace uso explícito de proposiciones teóricas consolidadas, las cuales aplican una generalización al caso específico con la intención de aclararlo, más que de perfeccionar la generalización.

El desarrollo de una teoría vía estudio de caso debe ser distinguida del desarrollo deductivo de una teoría. Los métodos deductivos pueden desarrollar teorías nuevas o llenar espacios en teorías existentes; el estudio de caso prueba las teorías deductivas y sugiere nuevas variables que necesitan ser incorporadas. Pero el desarrollo de teorías, vía estudio de caso, es por principio de cuentas un proceso inductivo. Cuando las teorías no están del todo desarrolladas, se puede hacer uso del estudio de caso para ponerlas a prueba. La meta aquí no es refutar una teoría decididamente, pero sí identificar cómo y cuándo las condiciones competentes pueden ser expandidas junto a la teoría, agregan George y Bennet (2005).

La presente investigación no buscó discutir los efectos y los beneficios del derecho de acceso a la información pública en un sistema político determinado. Ni mucho menos intentó que la discusión central fuera plantear un mapa de las distintas fuerzas políticas para demostrar quienes han estado a favor o en contra de dicha temática. Lo novedoso de la propuesta, como se señaló anteriormente, radicó en la forma en que se discutieron los obstáculos que este tema enfrentó para lograr su aprobación como una norma reglamentaria.

Del estudio se colige que la decisión legislativa a favor de la aprobación de dicha ley estuvo condicionada por la persistencia de legados autoritarios. Es decir,



dichas herencias han pesado en la decisión actual de los actores políticos que han evitado modificar sus preferencias para mantener un *status quo* determinado. Por lo tanto, el legado del pasado se ha constituido en un factor que logra generar mayores incentivos para los actores, provocando en éstos una resistencia a un cambio institucional, como señala Tsebelis (2006). Una resistencia que no sólo se evidenció durante el proceso de aprobación oponiéndose a la ley durante más de ocho años, sino que al darse cuenta de que sus esfuerzos no fueron suficientes, lucharon por dejar su huella en el diseño de la norma.

Como se señala más adelante la injerencia de los legados que el sistema político ha permitido en Guatemala fueron el obstáculo mayor para la aprobación de ley de acceso a la información pública. Pero, ¿acaso la aprobación final de la norma, no debería interpretarse como una modificación en el *status quo* de dichos actores autoritarios? Sí, pero el cambio no fue completamente contrario a la sostenibilidad de sus prerrogativas e intereses. Cabe mencionar que el diseño institucional de la misma fue condicionado de tal manera que en base al análisis se permite colegir que existan serias dificultades para una efectiva implementación y vigencia de la ley.

Muchas discusiones han abordado el terreno de los beneficios e impactos del derecho de acceso a la información pública. Uno de los elementos altamente socorridos dentro de estas deliberaciones tanto teóricas como empíricas ha sido el tema de los límites que este derecho debe contener, los cuales deben estar fundamentados y precisados en una norma legal. Estos límites normalmente son conocidos como las excepciones del derecho y del principio de publicidad, los cuales son necesarios, ya que le permiten al poder público actuar con cierto sosiego en la toma de decisiones. Por ello, el presente estudio pretende abonar a la discusión de otro tipo de límites que el acceso a la información pública puede enfrentar en un sistema de gobierno específico, los cuales no sólo obstaculizan su nacimiento dentro del derecho positivo, sino también representan un impedimento para su desarrollo e institucionalización.

El propósito del estudio se centró en echar una mirada a la presencia de herencias autoritarias que, como señala Colomer (1998), son las virtudes de la

transición que luego se convirtieron en los vicios de la consolidación democrática, y el caso de Guatemala no es la excepción. La persistencia de legados autoritarios en el proceso político no sólo obstaculizó la aprobación de una ley sobre el derecho de acceso a la información pública en Guatemala, sino también al momento de aprobación de la misma, logró condicionar su diseño institucional. Durante casi una década, la oposición a la existencia de la norma marcó el comportamiento de tales actores autoritarios, pero un escándalo de corrupción de grandes magnitudes provocó que éstos modificaran sus intereses y no tuvieran más salida que votar a favor de la ley. La confluencia de dos hechos no se había registrado antes; por una parte que se estuviera discutiendo un proyecto de ley en la materia, y por otra, que el Congreso fuera objeto de una estrategia de desprestigio en su contra por razones de corrupción, secretividad en el manejo de sus recursos y de discrecionalidad en la toma de decisiones. En otras palabras, este estudio intenta presentar una lectura de un caso específico que puede ofrecer elementos suficientes que reflejen y expliquen un comportamiento más global del Estado guatemalteco.

## Capítulo II

### El cambio y sus herencias

“El derecho a saber”, como también es conocido el derecho de acceso a la información pública, ha enfrentado una serie de dificultades para su institucionalización en Guatemala. Desde que el tema fue incluido dentro de la agenda pública, su deliberación ha sorteado varios obstáculos, entre ellos, la falta de comprensión conceptual y su aplicación práctica, el desconocimiento de sus alcances y beneficios dentro de un sistema democrático, la incapacidad del sistema político para apropiarse de dicha temática, la negativa de un Estado a transitar a un estadio que favorezca la transparencia y el rechazo de diversos actores políticos.

No obstante, la amplia lista de obstáculos enumerados ha evidenciado otra realidad, que el proceso de institucionalización del acceso a la información pública verdaderamente es un tema tan crítico para el desarrollo y consolidación del régimen político, que saca a flote un obstáculo de mayor envergadura: la existencia de legados autoritarios que aún perduran en el Estado guatemalteco. A pesar de que el país transitó desde un régimen autoritario a uno democrático, hace casi un cuarto de siglo<sup>1</sup>, la deliberación pública de esta temática fue el asidero perfecto para que emergieran y se evidenciaran dichas inercias.

Dar cuenta de esos legados, su caracterización y el papel que han jugado dentro del Estado guatemalteco es uno de los desafíos que se plantea en este trabajo. Sin embargo, la simple descripción de los legados como tal sería amainar los alcances de la investigación, ya que también se pretende evidenciar la relación que éstos han jugado en la deliberación pública del tema de acceso a la información y las dificultades que ha afrontado para su institucionalización dentro del proceso político.

Ocho años de discusión implicaron la aprobación de una ley de acceso a la información pública, y su proceso de discusión ha sido la arena ideal para

---

<sup>1</sup> No existe un consenso para ubicar la fecha de inicio de la transición a la democracia, ni mucho menos su finalización. Más adelante se presentarán las distintas propuestas temporales de tal evento.

comprobar la existencia de dichos legados. Pero, ¿dónde están expresados?, ¿cómo operan dentro del entramado institucional del Estado guatemalteco?, ¿realmente fueron (o seguirán siendo) un obstáculo para la institucionalización de este tema?, ¿qué implicación tiene la supervivencia de dichos legados para el sistema político?, y ¿por qué el Estado ha permitido su permanencia dentro del sistema político?

Dar respuesta a tales interrogantes implica analizar en esta sección algunos temas tales como la transición a la democracia en Guatemala, la instauración del nuevo régimen político, así como las tensiones que éste enfrenta con el Estado y, en especial, el impacto que representa la aprobación de una normativa relacionada con el acceso a la información pública y transparencia que habrá de cohabitar con una serie de resabios del régimen anterior que aún condicionan el ejercicio del poder.

## **A. La transición en Guatemala, ¿una estrategia contrainsurgente?**

Tras varias décadas de dictadura militar, Guatemala transitó a un régimen democrático a mediados de los años 80 del siglo pasado, formando parte de lo que se denominó como la tercera ola de democratización, Huntington (1998). Las primeras investigaciones que se plantearon en torno a la democratización (más precisamente relativas a la tercera ola en lo que a América Latina se refiere) han tenido como objeto de estudio la transición a la democracia.

Diversos autores buscaron encontrar explicaciones a los factores que impulsaron el cambio de un régimen a otro, especialmente debido al desgaste y deslegitimación del régimen anterior. En este campo se encuentran estudios sobre el planteamiento de precondiciones de la democracia (Lipset 2001, Huntington 1972), el modelo genético versus el funcional de Rustow (1970), y ciertos escritos considerados fundadores o seminales en esta materia como O'Donnell y Schmitter (1986), Linz y Stepan (1996), Karl (1970), así como el planteamiento del enfoque estratégico de la transición pactada de Colomer (1998).

Muchos de ellos realizaron sus estudios poniendo énfasis en el concepto shumpeteriano de la democracia, es decir, entenderla como un sistema de reglas que establecen el acceso al poder y cuáles de éstas deberían de estar como mínimo para poder denominarse democracia, siguiendo la tipología de Dahl (1991). Durante dos décadas, los estudios de la transición a la democracia se establecieron y se justificaron sobre sólidas bases normativas y analíticas. Como señala Mazzuca (2002), son los primeros defensores sistemáticos de las definiciones “minimalistas” o “procedimentales” de la democracia.

Sin embargo, para Munck (2002), esta perspectiva de investigación dejó de lado otras preocupaciones de la teoría democrática. Es decir, dichos estudios se encaminaron únicamente a analizar el fenómeno del “acceso al poder” y desviaron la mirada de otra realidad que también es decisiva dentro de los estudios de la democracia: el “ejercicio del poder”<sup>2</sup>. No obstante, la realidad da cuenta de que es necesario realizar estudios que puedan ir más allá de lo que implica la institucionalidad electoral como factor determinante de la democracia. Un país (Guatemala no es la excepción) que ha logrado pasar el umbral de unas elecciones competitivas y democráticas y que es capaz de preservar dichas prácticas, puede presentar ciertos elementos críticos que ponen en riesgo la consolidación de la democracia.

Dentro de este marco analítico existe una diversidad de planteamientos, pero la democratización como objeto de estudio ha enfrentado algunas dificultades debido a que no se ha logrado un consenso sobre su definición y, por ende, no ofrece un foco delimitado para la investigación. Para Munck (1995), estos problemas conceptuales no han sido completamente resueltos, pero ha habido una gran cantidad de contribuciones a esa agenda que dan cuenta del quiebre de las democracias, la naturaleza de los regímenes autoritarios, las transiciones a partir de estos gobiernos y el proceso de consolidación democrática.

A finales de la década de los años 90 se inicia una suerte de investigaciones cuyo objeto de estudio ya daba por sentado el proceso de

---

<sup>2</sup> Este rezago en la literatura no es menos importante y posteriormente será presentado como marco analítico para entender la presente discusión, siguiendo el planteo de Mazzuca (2002).

transición, pero ahora se enfocan en un aspecto preciso del proceso de consolidación. El concepto de democratización ha sido el más empleado por toda la literatura que ha orientado su mirada al cambio de régimen político, especialmente en América Latina. No obstante, como señala Mazzuca (2002), el término democratización designa tres escenarios de conflictos políticos. El primero, como se dijo anteriormente, establece la crisis de gobiernos autoritarios y su reemplazo por regímenes políticos democráticos (o Poliarquías, siguiendo a Dahl).

El segundo escenario sería el del fortalecimiento, estabilización o consolidación de las instituciones democráticas una vez completada la transición<sup>3</sup>. Aquí merece la pena mencionar los aportes de Mainwaring, O'Donnell y Valenzuela (1992), así como Linz y Stepan (1996); y el balance del debate de la consolidación que realizan Schedler (1998), Mazzuca (1998, 2002) y Munck (1996, 2000), quienes siguiendo a O'Donnell rechazan las implicaciones mecanicistas del concepto de consolidación democrática.

Y finalmente, el tercer escenario ha puesto en relieve una serie de dificultades que de alguna manera se presentan conectadas: corrupción de funcionarios públicos, debilidad de las agencias de control del poder ejecutivo, iniquidad en la provisión de servicios públicos básicos como la administración de justicia y serias amenazas a la seguridad ciudadana, entre otras. De esa cuenta, y siguiendo lo que señala Mazzuca, la democratización comienza con la "transición democrática" (primer escenario) y si ésta es exitosa, continúa con la "consolidación de la democracia" (segundo escenario) y el tratamiento de los problemas que hacen a la "calidad democrática" (tercer escenario). La literatura sobre la calidad democrática, ciertamente aún no está tan desarrollada, pero intenta responder a una serie de retos y desafíos que ha planteado el tema de la consolidación de la democracia. Uno de los intentos más notables por definir esta

---

<sup>3</sup> También en escritos como los de Garretón (1991), Munck (1994), Schedler (2001), Crespo (1995), Alcántara (1995), Mainwaring y Hagopian (2005), Mainwaring (2003) se pueden encontrar una serie de factores que pretenden establecer los elementos que hacen que la democracia sea estable, perdurable y evite el riesgo de cualquier regresión autoritaria. Estos estudios constituyeron una continuación directa de los hallazgos encontrados durante las primeras investigaciones, señala Munck.

temática ha sido aportado por O'Donnell en una serie de publicaciones tendientes a considerar la democracia desde otra perspectiva, más allá de la procedimental.

En este contexto se concibe a Guatemala dentro de los regímenes en transición de regímenes autoritarios-militares y consolidación de regímenes que resultan de tales transiciones. Ciertamente las transiciones han dado lugar a gobiernos de corte democrático en el aspecto formal de su estructura de poder, pero todavía son parte de una herencia autoritaria debido a la supervivencia de sus códigos, leyes, reglas, símbolos y, por supuesto, de intereses de actores conservadores, como señalan Poitevín y Sequén (2002).

Pero, ¿cómo entender el proceso de transición de Guatemala cuando éste surge en el marco de un conflicto armado? Como muchos otros países de la región, Guatemala ha sido el ejemplo de continuos regímenes autoritarios que ascendieron al poder de diversas formas, menos aquellas socorridas y exigidas en un régimen democrático. Durante gran parte del siglo XX el poder ha estado en manos de regímenes militares. Con excepción de los dos gobiernos democráticos posteriores a la revolución de 1944, y después de las elecciones con las que se inaugura el período democrático en 1986, la conducción y el ejercicio del poder se ha vestido de verde olivo. Esa característica se hace mucho más evidente a partir de la caída del presidente Jacobo Arbenz, en 1953, pues es allí cuando se inicia el reforzamiento de la militarización del país. A partir de esa fecha se puede decir que los militares realmente dominaron el país, señala Thesing (1999).

Prácticamente toda la literatura referida a la temática de la transición da por sentado el hecho de que antes de que se realice el pacto que permita la creación de nuevas reglas para la instauración del nuevo régimen político, se plantea la finalización de cualquier conflicto armado que haya forzado dicho tránsito. Sin embargo, Guatemala ha sido una de las pocas excepciones a este supuesto. Primero se plantea el cambio de régimen y posteriormente (12 años después) se concreta el fin del conflicto armado; es decir, se construye una "democracia" que sale de la boca del cañón, en palabras de Torres-Rivas. La experiencia guatemalteca da cuenta de que la organización de elecciones y otras instituciones propias de la democracia pueden demostrar una fachada de legalidad que no

modifica la índole autoritaria del poder. Las negociaciones propias de la transición no lograron acotar el poder autoritario.

Las complejidades de un conflicto armado no resuelto generan que la transición guatemalteca ponga en tela de juicio algunos de los modelos de transición a la democracia. En primer lugar, no encaja con el modelo de transición pactada de Colomer. Por otro lado, la historia demuestra que durante el conflicto armado se diezmó, fragmentó y casi desapareció todo intento de formación de fuerzas sociales y políticas contrarias a los intereses del régimen militar.

De esa cuenta, el caso guatemalteco tampoco embona en el modelo que siguieron algunos estados suramericanos, como los caracteriza O'Donnell, en donde el tránsito a la democracia también fue impulsado y favorecido por una serie de actores democráticos. Ello no niega la existencia de tales actores en el contexto guatemalteco, pero el conflicto impidió su impulso y organización. Si bien es cierto la guerrilla peleaba por la democracia, lo hizo de otra forma. “De modo que no hubo una transición que brotara de la exigencia de diversos actores sociales democráticos. Ojalá hubiera habido democracia como resultado de una presión popular”, señala Torres-Rivas (2008).<sup>4</sup>

En Guatemala, como señalan varios autores (Schirmer -1996-, Poitevín y Sequén -2002-, Torres-Rivas y Fuentes -1999-, entre otros), la democracia fue planificada, diseñada y en sus inicios conducida por un grupo de militares quienes deseaban salvar a la institución castrense como tal frente a sus adversarios en el conflicto armado y mejorar la imagen del país ante la comunidad internacional. Por lo tanto, se genera la coexistencia del proceso democrático con un esfuerzo contrainsurgente basado en el principio de “Estabilidad Nacional” que procesaba elementos de la doctrina de “Seguridad Nacional”, como señala Schirmer (1996).

¿Pero, por qué hubo democracia, si había un conflicto armado?, ¿cómo fue posible la existencia de tales escenarios de manera paralela? Salvar la institución

---

<sup>4</sup> Este argumento no es compartido por todos, especialmente, quienes participaron activamente en la actividad política partidista que toleraba el sistema, ya que argumentan que durante muchos años se enfrentó la lucha por el cambio de régimen. No obstante, el término de “presión popular” a la que se refiere Torres-Rivas es a la inexistencia de todo un movimiento social y político articulado luchando por una misma consigna. La persecución sistemática, la violencia y el terror menguaron cualquier movilización estratégica y planificada en contra del régimen. El conflicto entronizó una mayor violencia y la ruptura del tejido social, generando polarización y exclusión, señalan Poitevín y Sequén (2002).



militar debido a problemas internos ha sido un argumento socorrido al momento de hablar de la transición guatemalteca<sup>5</sup>. No obstante, la historia ha registrado que durante la existencia de las fuerzas armadas, éstas siempre han enfrentado problemas que se han logrado solucionar de una u otra forma. No obstante, la existencia de una crisis no se puede negar, pues hubo dos golpes de Estado en 17 meses<sup>6</sup>. Sin embargo, no hay forma de comprobar que la existencia de una crisis *per se* obligara al Ejército a convocar a una Asamblea Nacional Constituyente. De ser así, el argumento correlativo sería que la institución armada buscaba desprenderse del poder y las evidencias han demostrado todo lo contrario. El retiro militar de la conducción política estatal no se debió, en muchos casos, a su derrota política, sino respondió a una opción de defensa corporativa, señala Crespo y Filgueira (1993; 15). Evidentemente, el costo de ejercer el poder era más alto que el costo de controlar el poder.

Entonces, al observar el caso de Guatemala<sup>7</sup> a la luz de la literatura de la transición a la democracia, persisten las interrogantes: ¿por qué las fuerzas armadas permiten la realización de elecciones libres?, ¿cómo encajan éstas en la lógica de un conflicto armado?, ¿cómo se explica que haya guerra y democracia al mismo tiempo? La posible respuesta a estas interrogantes está en la lógica misma de la transición. Como se señaló con anterioridad, ésta en términos llanos debe ser entendida como el momento en que hay un acuerdo en (o entre) la(s) élite(s) para modificar las normas del juego que permitan la instauración del nuevo régimen, señala Garretón.

Y, precisamente en Guatemala, la transición permite un cambio de reglas del juego, pero de la guerra: la insurgencia ya no pelea contra un régimen militar y

---

<sup>5</sup> Existe prácticamente un acuerdo generalizado que entre los factores que habrían provocado la transición está la crisis interna de las fuerzas armadas, el desgaste de la imagen del país a nivel internacional por el tema de violaciones a los derechos humanos y las tensiones *in crescendo* del conflicto social generadas por el enfrentamiento interno.

<sup>6</sup> El primer golpe ocurrió el 23 de marzo de 1982, en donde se depone al general Romeo Lucas García y tras la decisión de una junta militar, se apodera del poder el general Efraín Ríos Montt. El segundo golpe sucedió en agosto de 1983, cuando fue depuesto el general Ríos Montt y presidió el gobierno el general Óscar Mejía Víctores, en cuyo mandato se convoca a la Asamblea Nacional Constituyente.

<sup>7</sup> Un caso muy similar tuvo lugar en El Salvador, el FMLN lanza su ofensiva final en febrero de 1981, y poco tiempo después hay elecciones libres en donde obtiene el triunfo el presidente Napoleón Duarte. Era la primera vez que se registraban elecciones libres en dicho país en casi 70 años, el FMLN seguía avanzando e, incluso, se vivieron situaciones más dramáticas que en Guatemala.

autoritario, sino enfrenta una lucha contra un régimen civil democráticamente electo. Un hecho que también se registró en el vecino país de El Salvador. El FMLN se enfrentó al gobierno civil ya en la parte final del conflicto armado. Como señalan Schirmer (1996) y Torres-Rivas, Soberanis, Godoy y Gálvez (2008)<sup>8</sup>, la transición, y con ella la creación de la institucionalidad democrática, fue parte de una estrategia contrainsurgente. No obstante, una estrategia implica una planificación, un proceso, un continuo, en donde sus responsables tienen el mando, proponen los límites de acción, proponen pautas de comportamiento y además vigilan y tutelan dicho proceso. Y la experiencia ha demostrado que el proceso democrático siguió un proceso de crecimiento, maduración e incluso de consolidación en donde la institución armada no sólo ha ido dejando sus posiciones de mando, sino se ha visto alejada del juego político. Por tanto, no se puede señalar categóricamente la existencia de toda una estrategia planificada para la entrada de la democracia, pero sí se puede señalar que ésta fue parte importante de una estrategia dirigida a vencer al enemigo, en palabras de Schmitt. Entrada la democracia, ya no se piensa en el enemigo militar, sino en el adversario político. Aun cuando no se pretende ahondar en este tema, pues no es el objetivo central de este estudio, lo que se busca es puntualizar este hecho para señalar un rasgo distintivo de la experiencia guatemalteca.

Por tanto, en este planteamiento no embona la hipótesis de que una crisis profunda dentro de las fuerzas armadas habría provocado la transición, ya que puede verse que no existe necesariamente una relación causal entre ambos hechos. La crisis se produce debido a la postura de cierto sector de la jerarquía militar que se oponía al cambio del *status quo*, el cual representaba una serie de beneficios y prebendas, entre ellos la conducción del poder político y el manejo discrecional de recursos debido al conflicto armado. Corrupción, nepotismo, sigilo e impunidad fueron (y siguen siendo) las principales características que ha tenido el manejo de la cosa pública. Lo anterior, no pretende desacreditar el proceso democrático que se ha vivido en Guatemala desde entonces. Lo que sucede es que una vez inaugurado el nuevo régimen entra a operar otra lógica, ya no la de

---

<sup>8</sup> Entrevistas personales

guerra, sino la de la política. Y en este caso específico, como señala Torres-Rivas, los militares no participan ni con partido ni con candidato. Las elecciones sirven, entre otras cosas, para reacomodar fuerzas e intereses. El avance de experiencias cercanas, el discurso democrático y los nuevos hallazgos propios del nuevo régimen provoca que la estrategia se les vaya de las manos, argumenta Torres-Rivas (2008)<sup>9</sup>.

Ante esta singular pero compleja realidad, ha sido imposible generar un consenso en torno al inicio de la transición en el país, así como su posible finalización. En este sentido cabe mencionar tres escenarios. El primero señala que la transición se inició con el golpe de Estado registrado en marzo de 1982, cuando se depuso al presidente, general Romeo Lucas García, y asumió una junta militar que convocó al general Efraín Ríos Montt a liderar el proceso. Quienes apoyan tal escenario ven necesariamente al ejército como actor decisivo de tal cambio y le endosan la autoría en la iniciativa hacia la apertura democrática.

El segundo escenario es aquel en donde se apuesta a que la transición inicia en el momento en que se modifica el sistema político con la instauración de la nueva institucionalidad democrática y este es el lapso que ocurre entre la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, en 1984, y la llegada del primer gobierno civil y democráticamente electo, que toma posesión en enero de 1986.

El último escenario plantea una visión más exigente de la transición, pues señala que los cambios en las reglas del juego político no son suficientes para transitar a la democracia. Para que ésta se dé, es necesario no sólo cambiar dichas reglas, sino posibilitar la integración de todos los actores al proceso político, especialmente la incorporación de la insurgencia representada en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) a la vida política. Esto se logró en Guatemala hasta el momento en que finaliza el conflicto armado. Es decir, el tercer escenario de la transición se plantea cuando se firman los Acuerdos de Paz entre el gobierno y la insurgencia, el 29 de diciembre de 1996. Este hecho le otorga cierto contenido al pluralismo del sistema de partidos

---

<sup>9</sup> Entrevista personal

políticos y al principio de libertad de asociación y posibilita la apertura a una mayor participación ciudadana al integrarse el conjunto de ideas al escenario político. Esto implica de suyo la finalización a la exclusión política generada durante la guerra y por lo tanto, se supera la confrontación política militar. No obstante, los componentes autoritarios no son erradicados.

Como señala Solórzano (1999), la complejidad del proceso guatemalteco no está sólo en la identificación de una posible fecha de inicio de la transición a la vida democrática<sup>10</sup>. Esta indefinición cronológica también representa la dificultad de acordar su finalización. Para el autor, hay quienes apuestan a que la transición no ha finalizado; otros, señalan que la misma llegó a su fin con la firma de los acuerdos de paz; y finalmente, están quienes simplemente no utilizan el término transición, sino situación democrática.

De lo anterior se colige que el proceso transicional guatemalteco no ha sido parejo, ni mucho menos estable. La transición fue incremental y gradual. Y como señalan Schirmer (1996) y Urrutia (1999), estuvo marcado no sólo por estancamientos aparentes que fueron superados por saltos cualitativos, sino por el proceso mismo de las negociaciones de paz. Sin embargo, un tema de la transición, contrario al resto de pendientes, no enfrentó modificación alguna: el papel de las fuerzas armadas. Como muchos países latinoamericanos, en Guatemala la transición supuso bajos niveles de incertidumbre respecto del futuro de la institución militar, como señalan Crespo y Filgueira (1993; 18).

Guatemala ha sido uno de los países que en el continente no ha sufrido regresión dramática alguna que ponga en riesgo el proceso democrático que se inicia con la transición<sup>11</sup>. No obstante, no está exento de ello, pues es posible que se logre la caída de cualquier régimen sin haber alcanzado cierto grado de democratización. El desafío es dotar de capacidad y mecanismos de equilibrio al sistema político para resolver los problemas u obstáculos que el régimen anterior

---

<sup>10</sup> Esta discusión también la plantea Crespo (1995), pues señala que la transición tiene un punto de llegada, que se representa en el momento en que las reglas y los mecanismos de participación se transforman de manera radical, por lo tanto, y siguiendo el planteo de Nohlen (2005), hay una transferencia de autoridad. La dificultad aquí está en establecer el punto de partida.

<sup>11</sup> La transición democrática en el modelo de Crespo (1995) presenta dos dimensiones como dilemas: (a) la garantía y establecimiento de los derechos civiles y políticos –consagración constitucional- y (b) la reducción de riesgos de una posible regresión autoritaria.

dejó planteados. Cualquier dificultad en este sentido no respondería necesariamente a problemas derivados de la transición.

Los problemas que enfrenta el sistema político guatemalteco en la actualidad tienen otra fuente. Como dice Mazzuca, el acceso al poder ya está resuelto e incluso fortalecido. Sin embargo, el ejercicio del poder –escenario en el cual se ubica el tema del acceso a la información pública- aún enfrenta complicaciones, muchas de ellas productos de lo que la transición heredó del viejo régimen. La transición ha dejado una serie de herencias, legados, inercias que no fueron resueltas y cuya solución aún está pendiente. Como dice Colomer (1998), las virtudes de la transición se han convertido en los vicios de la democracia.

## **B. Legados: una carga muy pesada**

En los estudios a los que se ha hecho referencia, así como otros, prima una preocupación por el desarrollo de la democracia: los efectos que en ésta han representado las inercias, legados o rasgos que han quedado de los regímenes que les dieron vida, en especial aquellos de corte autoritario y militar (Garretón - 1991-, Alcántara y Crespo -1995-, Huntington -1972, 1998, Mainwaring y Hagopian -2005).

Y es aquí precisamente en donde se inscribe tanto la pregunta que da vida a la presente investigación: ¿Qué obstáculos enfrentó el proceso de aprobación del decreto 57-2008, Ley de Acceso a la Información Pública, cuyo diseño presenta algunas características que ponen en riesgo su implementación, vigencia y aplicación?, como a la hipótesis planteada como posible respuesta: La persistencia de legados autoritarios en Guatemala obstaculizaron el proceso de aprobación de la ley de acceso a la información pública y consiguieron condicionar su diseño institucional.

Como se ha señalado, Guatemala ha iniciado el proceso hacia la democracia, pero evidentemente aún algunas instituciones propias de ésta no logran institucionalizarse del todo, entre éstas, lo relativo al derecho a saber, la transparencia de los poderes públicos, así como la publicidad y una efectiva

rendición de cuentas por parte de los mismos. Y es que como señala Garretón (1991; 48), no pueden obviarse de los procesos de transición y consolidación, la presencia de instituciones no democráticas que obligan a complicadas reformas, así como la existencia de actores autoritarios que no se definieron por la opción democrática, sino que fueron forzados y arrastrados por ella, pero que mantienen cierta cuota de poder e influencia y requieren reciclaje o aprendizaje democrático. La existencia de restricciones en el momento de la negociación del cambio deja pervivir elementos significativos de continuidad con el pasado y se refleja de un modo u otro en el diseño del ulterior régimen democrático, el cual tiende a ser relativamente restrictivo<sup>12</sup>.

Muchos estudios concluyen que durante la transición, las pautas de negociación entre (o lo interno de) las élites políticas favorecieron los iniciales impulsos democratizadores, pero a su vez se constituyeron en frenos que terminaron por dificultar la consolidación. Según Alcántara (1995), una vez superada la etapa de lo político en la agenda transicional, y desde la perspectiva de un legado histórico inmediato mal resuelto, las transiciones pueden engendrar quistes cuya permanencia en los procesos políticos normalizados afecta a su propio desarrollo, con independencia del éxito o no en la puesta en marcha de otro tipo de políticas.

Ante esta situación, se cuestiona Crespo (1995; 18) ¿es posible que los acomodamientos realizados durante las transiciones y ahora convertidos en legados de las mismas debiliten la eficacia y la representatividad de las instituciones democráticas durante el proceso de consolidación? Un problema de la transición sigue siendo, entonces, la preservación, dentro del régimen democrático, de prerrogativas e intereses de algunos actores que imposibilitan el establecimiento de instituciones que coadyuven a fortalecer la democracia.

A mediados del siglo pasado comienza una fuerte preocupación por la existencia y el impacto de los legados heredados, en especial, por el modo de constituirse en un obstáculo para el desarrollo político de las nacientes democracias. En la región latinoamericana las grandes debilidades que ha

---

<sup>12</sup> Colomer (1998) lo denominará como democracia de bajos niveles.

presentado la democracia se le han atribuido a otra serie de factores, que no necesariamente están ligadas al régimen autoritario que precedió la transición. Como señala Hite y Cesarini (2004; 3) las tradiciones autoritarias españolas, la fuerte intervención de la iglesia católica y un rango de valores fundamentales también han limitado el alcance de la modernización. Y Guatemala encaja perfectamente dentro de ese marco. Según Torres-Rivas (2008), Soberanis (2008) y Godoy (2008)<sup>13</sup>, ciertas estructuras propias del régimen autoritario que precedió a la democracia, tiene sus raíces, incluso en la colonia misma; la estructura del poder autoritario, vertical, patrimonialista, excluyente se constituyó desde la llegada de los españoles y hasta ahora ha transitado en modos, pero la esencia sigue siendo la misma, acota Torres-Rivas.

No obstante, la visión enfocada en los argumentos que sostienen la preeminencia de los legados españoles ha sido fuertemente criticada a partir de la década de los años 70 del siglo pasado. Más recientemente, las ciencias sociales se han dado a la tarea de conceptualizar los legados autoritarios en tres formas: (1) como estructuras formales e instituciones heredadas de regímenes autoritarios, (2) poder persistente e influencia de grupos tradicionales / conservadores y (3) como manifestaciones culturales y psicológicas del autoritarismo (desconfianza, incertidumbre, temor).

Hite y Cesarini señalan que en dicha conceptualización habría que tener presentes varios aspectos. Uno de ellos es que se ha hecho una distinción entre la dimensión formal-legal de la dimensión cultural, prácticas, experiencias o disposiciones de los legados, ya que desde la teoría de la democratización se enfatiza la dimensión formal-legal. Otro aspecto a considerar es la temporalidad de los legados, mientras unos señalan que vienen del precedente período autoritario, hay quienes indican que éstos provienen de la tradición política de un país y de su tradición histórica, es decir, tienen un pasado más profundo. Un tercer elemento a considerar es que la detección de legados o de la concentración de ellos dependerá del concepto de democracia que se proponga. Es decir, habrá cambios si se plantea un concepto sustantivo o uno procedimental de la democracia. Otro

---

<sup>13</sup> Entrevistas personales

punto en esta conceptualización es que para unos los legados son positivos, mientras que para otros son negativos. Un último aspecto a tomar en cuenta es que unos los caracterizan como continuación del pasado y otros los plantean como una reacción al mismo.

Desde esta perspectiva, algunos autores consideran que los legados autoritarios constituyen ya sea una distracción para los creadores de las instituciones de las nuevas democracias, o son el producto inevitable de estructuras culturales o históricas inmutables; otros sostienen que los legados autoritarios también pueden ser el resultado de una elección consciente por parte de actores políticos para promover sus intereses particulares. En este sentido, como señala Thelen (1992), los legados son el producto de específicas luchas históricas y su reproducción es un proceso dinámico que se puede entender sólo si se conoce quién exactamente está involucrado en los arreglos institucionales, cómo esa implicación es sostenida en el tiempo, y quizá cómo quienes no se involucran en las instituciones, quedan fuera.

## **B. 1. Legados autoritarios: un acercamiento conceptual**

Para los efectos de la presente investigación, los legados autoritarios serán conceptualizados siguiendo la propuesta de Hite y Cesarini (2004; 4), quienes los definen como “aquellas reglas, procedimientos, normas, patrones, prácticas, disposiciones, relaciones y memorias originadas en una definida experiencia autoritaria del pasado, que como resultado de configuraciones históricas específicas o de luchas políticas, sobrevivieron la transición democrática e intervienen en la calidad y práctica de las democracias post-autoritarias”.

Siguiendo el planteamiento de estas autoras, los legados autoritarios se pueden ubicar en casi todas las democracias postautoritarias que normalmente presentan patrones contradictorios, tanto en instituciones formales como en prácticas informales. Los legados autoritarios pueden reconocerse tanto en estructuras formales fácilmente identificables e instituciones heredadas del pasado, pero también como prácticas y manifestaciones vividas (memorias,



miedo, desconfianza) e instituciones informales (clientelismo) que pueden ser ubicadas directamente en dicha experiencia autoritaria, advierten Hite y Cesarini.

La persistencia de tales enclaves, sin embargo, presenta problemas a largo plazo para la calidad y consistencia de la democracia, tanto al nivel de las instituciones políticas y económicas, como al de la percepción ciudadana de la democracia. A pesar de que las autoras consideran que los legados no son exclusivamente parte del pasado reciente, es preciso marcar el punto de precisión histórica en el cual los legados se originaron, así como los mecanismos que tales legados han acarreado en el establecimiento del nuevo régimen democrático.

La presencia de dichos legados en las democracias es un resultado de dinámicas dentro de la configuración histórica específica de un país encaminado a la democratización; de elecciones conscientes o manipulación de actores políticos clave buscando sus propios objetivos, así como de las continuas luchas políticas entre actores colectivos durante momentos críticos de democratización.

En este sentido hay que tomar en cuenta que los legados no son un simple resultado de la inercia, son producto de una voluntad de agencia de actores políticos que requieren promover su propia agenda, sus propios intereses y por tanto, requieren de al menos una gran explicación como “ruptura con” o una “reacción a” un pasado autoritario.

La forma en que los legados afectan el juego o la interrelación entre instituciones, así como las identidades sociales y políticas, se ha convertido en un elemento crucial para entender las fuerzas complejas que afectan la democracia en regímenes postautoritarios. Y por ello, como señalan Hite y Morlino (2004), la influencia de estos enclaves en una democracia pueden analizarse desde tres variables: (1) la durabilidad del régimen autoritario, (2) la innovación institucional de dicho régimen, y (3) el modo de transición.

Sin embargo, no todos los legados limitan la expresión democrática, pues hay herencias que pueden tener una reacción positiva con la democracia<sup>14</sup>. Pero entonces, cuándo los legados autoritarios limitan o impiden la mejor expresión de

---

<sup>14</sup> Hite y Morlino señalan que la eficiencia y la construcción de un efectivo servicio civil durante el período autoritario puede ser un elemento positivo para el nuevo régimen democrático. No todos los legados impiden el desarrollo de una nueva democracia, sostienen.

la democracia. Para los autores, la influencia que ejerzan tales herencias dependerá de dichas variables. La durabilidad será entendida como el período del tiempo del régimen autoritario. Si el régimen es innovador, el tiempo no tiene importancia, si no lo es, entonces el régimen deberá estar en el poder por lo menos 15 o 20 años, es decir, una generación, para que ésta sea una dimensión importante.

Por su parte, la innovación habrá de analizarse como el grado de transformación e institucionalización del régimen autoritario, patrones, relaciones y normas simbolizadas por la nueva constitución; el establecimiento de nuevas instituciones; y el grado de fortalecimiento o debilidad de intereses particulares o identidades organizadas, (Agüero 1998, Hagopian 1995).

Y finalmente, la tercera dimensión es la que hace referencia al modo de transición: que se refiere a las formas en que ésta privilegió a ciertos actores, alterando (o dejando igual) las normas y procedimientos institucionales autoritarios. Es decir, las prerrogativas para militares y otros actores involucrados en la elaboración del pacto constitucional, en las normas electorales y de partidos políticos, así como los roles y posicionamiento de los intereses de la sociedad civil organizada en el proceso de la transición. La continuidad o discontinuidad de los modos de transición condicionan el sí y el cómo duran los legados autoritarios, señalan Hite y Morlino (2004)<sup>15</sup>.

## **B. 2. Ubicación de Legados Autoritarios**

Desde la academia se ha intentado analizar cómo y por qué ciertas estructuras formales e instituciones que continuamente son transmitidas en parte por previos regímenes autoritarios, dan forma al comportamiento de los actores

---

<sup>15</sup> En este sentido es importante no dejar de lado el hecho que el régimen durante mucho tiempo pudo haber permeado otras instituciones como la familia, la iglesia, la educación. La durabilidad de legado autoritario en un período posterior al cambio dependerá, en buena parte, en la penetración de normas autoritarias, reglas y prácticas en la esfera privada y en la pública.

políticos, las interacciones y los incentivos en la arena política, social y económica, en formas que son dañinas para la democracia.

Cuando los legados autoritarios se conceptualizan como la continuación de influencia de élites de poder asociadas al régimen previamente autoritario se utiliza un enfoque más sociológico. Este enfoque busca explicar por qué y cómo grupos sociales específicos o redes cercanamente asociadas con ex dictadores (élites políticas y sociales tradicionales, militares, la iglesia) continúan manteniendo el poder, privilegios, jerarquía, y estructuras que socavan el gobierno democrático aún después de que la transición ha sido formalmente completada. (Hite y Cesarini, 2004)

Desde una perspectiva más socio-constructivista, culturalista o psicológica, se analiza a los legados autoritarios como representaciones más intersubjetivas de la sociedad, localizadas en la esfera cotidiana de las interacciones políticas y culturales. Acá se busca establecer la forma en que las relaciones culturales, psicológicas y no codificadas son formadas por las experiencias autoritarias previas.

No obstante, la persistencia de legados autoritarios en las democracias postautoritarias debe ser explicada en términos de la combinación de un conjunto de actitudes, percepciones, motivaciones y restricciones sociales, culturales e institucionales, esto es, desde tradiciones o instituciones del pasado, así como las presentes luchas políticas dentro de los acomodados o arreglos formalmente democráticos.

De esa cuenta, siguiendo la ruta planteada por Hite y Cesarini, es difícil relegar los legados autoritarios a una sola categoría de instituciones formales-legales, de instituciones sociológicas o de manifestaciones culturales. No obstante, para los efectos del presente trabajo, únicamente se tomará la categoría de instituciones formales-legales, pues las otras representan dificultades conceptuales y metodológicas para su operacionalización. Esta categoría permite analizar el proceso de interacción que tuvieron diversos actores autoritarios en un determinado marco institucional que ellos mismo coadyuvaron a generar y preservar que a todas luces también presenta rasgos autoritarios, tales como la

permisividad de clientelismo político, compra de voluntades, corrupción, arbitrariedad y la pervivencia de amplios ámbitos de secretividad en la toma de decisiones públicas. Desde esta perspectiva, las estructuras institucionales formales-legales pueden representar legados autoritarios cuando ellas consisten en reglas e instituciones procedentes de previos regímenes autoritarios que dan forma al comportamiento y las elecciones de actores políticos clave que buscan socavar la calidad de las nuevas democracias. En este sentido los enclaves proveen, al igual que otras instituciones, una matriz de sanciones e incentivos a los cuales responden los agentes racionales (Hall y Taylor, 1999).

El más deslumbrante ejemplo de legados autoritarios en instituciones formales son aquellos enclaves explícitos, dominios reservados u otras instituciones similares a modo de refugios. Tales enclaves permiten a los actores comprometidos con los regímenes autoritarios previos, mantener una influencia política significativa en las nuevas democracias.

Varios académicos han analizado los mayores problemas institucionales en las nuevas democracias. Muchos de ellos han tratado de unir tales instituciones con el pasado oligárquico, autoritario y colonial, argumentando que éstas constituyen un remanente de regímenes previos no democráticos que de alguna manera sobrevivieron a la transición democrática.

Por otra parte, desde una perspectiva sociológica de la democracia y de la democratización, se identifican los legados autoritarios en el persistente poder e influencia de específicas clases sociales, grupos, coaliciones o redes asociadas con los previos regímenes no democráticos bajo las nuevas democracias postautoritarias. Hagopian (1996) identifica esos grupos como estructuras tradicionales de poder, grupos de élite que históricamente han denegado los frutos de una completa ciudadanía a las clases más bajas, a través de sistemas de trabajo coercitivo y la generación de mecanismos políticos formales e informales que limitan la representación política de las masas.

En contraste con aquellos que sostienen que las instituciones formales están en la raíz de las restricciones a la democracia y la nueva gobernanza, el enfoque histórico-estructuralista señala que los legados autoritarios en América

Latina son las estructuras sociales y las fuerzas políticas, tales como líderes políticos y los militares (Loveman, 1993). Según el autor, desde los movimientos independentistas del siglo XIX, estos actores han creado, mantenido y manipulado las instituciones, incluyendo las constituciones mismas y los regímenes de excepción, para justificar sus comportamientos autoritarios, comportamientos que no sólo se han visto reflejados en la creación de nuevas instituciones, sino en el fortalecimiento de aquellas que superaron el cambio y la crisis y que actualmente están vigentes en el nuevo régimen democrático.

El matiz que hay que rescatar de esta propuesta teórica es que los legados autoritarios no existen o no se presentan como un ente concreto, inmóvil y contrario a la contingencia. Todo lo contrario, los legados se expresan en la interacción entre instituciones y actores (que buscan estar presentes y mantenerse dentro de las esferas del poder político) cuyos comportamientos y prácticas pretenden moldear y generar cambios institucionales que les permitan seguir conservando sus prerrogativas y beneficios. Durante el periodo autoritario muchos de esos actores estuvieron cerca del poder o fueron el poder mismo, pero ahora en el tránsito a la democracia han tenido que desarrollar habilidades que les permitan permanecer vigentes en una lógica distinta.

El tránsito a la democracia debiera haber implicado un acotamiento a determinados comportamientos y actores autoritarios, como señala Garretón (1991). No obstante, muchos de ellos favorecieron la transición misma y aprendieron a convivir en un ambiente ya no de imposición, sino de concesión y/o simulación. La lógica de la política y el entramado institucional de las nuevas democracias les ha permitido permanecer vigentes, enfrentar guerras que no se ganan con las armas, sino con la negociación política y la adquisición de espacios.

Con esta óptica se entiende entonces que la resistencia a la aprobación de la ley de Acceso a la Información Pública en Guatemala durante ocho años hubiera representado una evidente persistencia de su poder y su capacidad de movilización de intereses para cumplir su objetivo. No obstante, el desarrollo de la discusión democrática, el avance e institucionalización del nuevo régimen democrático, así como las exigencias internas y externas del país apostando a la

transparencia y la publicidad del ejercicio del poder lograron restringir su espacio y cedieron a un cambio institucional a favor de la ley.

Al aprobar la ley, el Congreso de la República modifica el *status quo* y ciertamente pone en entredicho la capacidad que los legados autoritarios habían ostentado en el pasado para defender sus prerrogativas e intereses. Pero de ninguna manera la decisión legislativa a favor de la norma es sinónimo de que las herencias autoritarias habrían desaparecido o hubieran dejado de serlo. Hite y Cesarini (2004) señalan que la presencia de las herencias autoritarias es el resultado de pugnas políticas durante momentos críticos de la democratización. La adaptación a las nuevas reglas del juego que impone la democracia ha permitido a los legados autoritarios desarrollar una capacidad de convivir en espacios de negociación, en donde el ganador no necesariamente se lleva todo.

Haber cedido o permitir un corrimiento en el *status quo* no implicó que necesariamente los legados autoritarios hubieran desaparecido o se hubieran transformado, su capacidad de reciclaje y aprendizaje democrático, como señala Garretón (1991), permiten la pervivencia de éstos y su capacidad para gestionar, proponer, aceptar o simular situaciones tendientes a defender y sostener sus privilegios.

### **B. 3. Las herencias: sotanas, pistolas y quetzales**

Como señalan Hite y Cesarini, los legados autoritarios pueden ubicarse como instituciones formales, enclaves actorales, así como prácticas y comportamientos que han transitado de un período autoritario. No obstante, la literatura pone énfasis en algunos de ellos, que al menos, en la región han existido de manera constante y cuya influencia ha sido decisiva. Dichos legados están conformados por actores que no se definieron por la opción democrática, sino fueron forzados o arrastrados por ella, pero mantienen una alta cuota de poder y

dominio. No obstante, como señala Garretón, requieren reciclaje o aprendizaje democrático<sup>16</sup>.

En América Latina un legado ha sido la Iglesia Católica, la cual es hostil a la democracia. Soldados, sacerdotes y burócratas pusieron los fundamentos al sistema político moderno, al momento que compitieron por el poder desde siglos atrás. Todos fueron hombres y comenzaron con dos legados dominantes: la milicia y la oligarquía, señala Hansis (1997). En Latinoamérica, la aristocracia y los terratenientes han sido indicados como ejemplos de estructuras de poder tradicionales, cuya predominancia continua no hace sino constituir un obstáculo formidable para la modernización y democratización (Rueschemeyer, Stephens and Stephens 1992).

En un principio se dijo que la participación directa de estas élites en la reconstrucción de instituciones democráticas y procesos después de los autoritarismos, sería vital para asegurar la estabilidad de las nuevas democracias (O'Donnell and Schmitter 1986), ya que su participación en el reestablecimiento de democracias tras los gobiernos autoritarios les permitiría preservar garantías directas para su futuro bajo el nuevo régimen democrático, y también para desarrollar un interés en su propia supervivencia.

No obstante, las experiencias de la transición en esta región inspiró la reevaluación del papel de la participación de las élites en la democratización. Hagopian (2004) acota que en donde las élites tradicionales continúan dominando la arena política, a través de una coerción directa de las instituciones estatales usando mecanismos sutiles como las prácticas de clientelismo, los nuevos gobiernos democráticos pueden verse severamente socavados.

Otro de los actores que ha puesto en peligro la democracia es el Ejército, especialmente en América Latina, en su doble papel, al coadyuvar al establecimiento de gobiernos oligárquicos o a buscar asumir el ejecutivo para lograr alcanzar sus propios objetivos sociales y políticos. Lejos de ser un poder neutral como “poder mediador”, los militares constituyen una burocracia

---

<sup>16</sup> Para el autor, dichos enclaves actorales no necesariamente representan una regresión al estadio autoritario, pero ciertamente representan un obstáculo para el fortalecimiento de la democracia, ya que muchos son renuentes a acatar las reglas mínimas del juego democrático.

especializada con sus propios intereses, constantemente hostil a la democracia. Según Loveman (1993), para unos la identificación militar con la propiedad del Estado en América Latina está enraizada desde el pasado período colonial español; para otros, la falta de simpatía de los militares a la democracia ha sido por su peculiar tipo de “profesionalización”, enraizada en la doctrina anticomunista, así como su desdén hacia el comportamiento corrupto de los políticos civiles (Stepan 1971).

En las transiciones desde el gobierno autoritario los militares continuamente han retenido importantes prerrogativas, desde la representación en el gobierno, dentro de los cuerpos legislativos, hasta los fundamentales mecanismos para lograr la impunidad desde la justicia civil. Los militares también continúan participando, e incluso controlando, agencias y organizaciones cuya tarea es la vigilancia de la sociedad civil.

La institución castrense también retiene una influencia fuerte sobre los políticos democráticos, especialmente por su participación en partidos políticos de derecha (Payne 2000) o por la intervención en el debate político con tratos velados o no velados que animan el consentimiento de sus demandas. Hay que tomar en cuenta que en muchos países el papel de la institución militar ha sido similar y su influencia decisiva en muchos momentos de cambio. El ejército ha sido un actor relevante -en su capacidad de propuesta, regulación y ejecución- que se mantuvo como resorte básico de poder al interior del aparato estatal y, por tanto, ahora dentro de la maquinaria que el gobierno democrático ahora debe administrar, como señala Crespo.

No obstante, una de las deficiencias que se le pueden imputar a las transiciones a la democracia es que no hubo un control explícito de las instituciones democráticas sobre las fuerzas armadas. Éstas negociaron su salida o retirada a cambio de prerrogativas y condiciones que han limitado el proceso de consolidación. A pesar de la apertura, la continuidad institucional de las fuerzas armadas ha sido preservada, por lo tanto, como se ha señalado el futuro de las fuerzas militares siempre han registrado bajos niveles de incertidumbre.



Según O'Donnell una diferencia en las transiciones en América Latina fue el papel central de las fuerzas armadas. Un alto grado de militarización del régimen autoritario incrementó las dificultades de la transición, en al menos, dos aspectos:

- a) Repercusiones de la represión del antiguo régimen
- b) Beneficios e instituciones que las fuerzas armadas “conquistan” durante el régimen autoritario

Para el autor, ambos aspectos obstaculizan la afirmación de la autoridad y eficacia de la toma de decisiones por parte de un nuevo régimen democrático. Su poderosa presencia y la forma de negociar la transición le genera a las fuerzas armadas la posibilidad de la existencia de pactos, con la posibilidad de tener el poder para obtener diversas garantías del cumplimiento de tales pactos.

El estudio de las relaciones entre las Fuerzas Armadas, la sociedad y el Estado se convierte, con el advenimiento de la democracia, en una cuestión de suma importancia para la consolidación política de los nuevos regímenes. En esencia, dos son las principales áreas para el análisis de estas relaciones (Crespo 1995): a) determinar el papel desempeñado por los militares en el proceso de transición política y su posible influencia en el nuevo esquema institucional, y b) explicitar un nuevo modelo de inserción de las Fuerzas Armadas como institución dependiente de la estructura política, así como asegurar el control civil de la corporación militar. El tipo de transición política desarrollado en los países latinoamericanos ha posibilitado la participación de los militares en la definición de las condiciones de restauración institucional (caso de Uruguay) o de redemocratización política (en el ejemplo chileno). Este hecho, agrega Crespo y Filgueira (1993), posibilitó, y posibilita, que las negociaciones, actos y acuerdos transicionales hayan mantenido intocable el aparato y la doctrina militar.

De esta manera, si bien la apertura democrática fue producto de la crisis del régimen autoritario –en unos casos-, lo que creó un clima favorable a la aceptación de los militares para su salida del Gobierno, fue que la continuidad constitucional de la corporación armada ha sido eficazmente preservada. Aún más, cuanto mayor ha sido esta protección, mayor ha sido el poder de veto que durante el período de transición han obtenido.

Los legados autoritarios de las transiciones políticas y los desafíos que éstos presentan para la consolidación democrática no pueden subsumirse únicamente a la institución militar, sino que deben tomar en cuenta la interacción de ésta con las realidades políticas nacionales. De esta forma, la organización de la misión de las Fuerzas Armadas en una realidad democrática se relaciona con el tipo de funciones desempeñadas por éstas en los procesos de transición. Así, tras su retorno a sus funciones tradicionales, no ha dejado de intervenir, influir y ejercer poder de veto en los diseños civiles de las políticas nacionales (Crespo y Filgueira, 1993).

La institución castrense en muchos casos impuso límites a las reformas democráticas, intentando excluirse así mismo de ellas y contribuyendo a inhibir a actores políticos y sociales de lograr perseguir libremente una agenda de democratización. Los militares, como legados, se constituyen en un elemento importante de analizar por su naturaleza específica, sus peculiaridades organizacionales y sus papel histórico de coerción, construcción del Estado y el orden público (Agüero, 2004). Como se señaló anteriormente de la Iglesia, el Ejército es una organización no democrática. De todas las organizaciones autoritarias, la de los militares es la que se destaca, dice Agüero.

Y es que el papel e influencia que el ejército ha jugado en las transiciones y posteriores regímenes democráticos se debe, entre otros factores, a que es un eficiente instrumento para la utilización de la violencia legítima por parte del Estado. Esta característica funcional impone estrictos principios organizacionales tales como obediencia y disciplina dentro de una estructura de jerarquía bien establecida. Todas sus partes están organizadas a seguir una orientación u orden que provee un alto mando. Logística, operación, inteligencia, personal y todo el resto de la estructura de apoyo, junto con la estructura de fuerza, son arreglados jerárquicamente. Como señala Agüero, no es sólo la construcción organizacional la que hace a los militares distintos, existen también valores y mentalidades dentro de ellos, y que salen de ellos.

Los regímenes varían de acuerdo al papel de los militares en el establecimiento del gobierno postautoritario, en preservarlo y liderarlo. En muchos

países de la región los gobiernos autoritarios fueron controlados por la institución castrense. Asimismo, señala Agüero, varían en la forma en la cual ellos finalizan y en la forma en la cual termina la transición desde el autoritarismo. Los factores relevantes para la evaluación de los militares como legados desde el autoritarismo son: El papel de los militares en el gobierno autoritario; la profundidad y la resistencia de reformas en economía y al sistema político perseguidos durante el régimen autoritario; el alcance, gravedad y los métodos de supresión política, así como la forma de salida y transición del autoritarismo.

Según estos factores, difieren los casos sobre la habilidad de los militares para mantener los enclaves autoritarios (Valenzuela 1992; Garretón 1995), ya que pueden inhibir a otros actores e instituciones removiendo tales enclaves y empujando la democracia; ocupando espacios en las instituciones del estado postautoritario y la sociedad; excluirse a sí mismo de las reformas democráticas impuestas por los civiles; influenciar la manera de resolución de las preguntas de derechos humanos, y más generalmente, el rango de temas permitidos que pueden ser ubicados en la agenda pública. Esta habilidad constituye el lugar de los militares en los legados autoritarios. Muchos de estos legados consisten en imposición de límites o restricciones fácilmente identificables en leyes, regulaciones, amenazas o acciones, según Agüero. Por ejemplo, en muchos casos, las leyes militares tienen mayor jerarquía que las leyes civiles, especialmente, por el papel que juegan las cortes militares dentro del sistema de administración de justicia.

Por otro lado, una de las influencias y prerrogativas que tienen relación con el tema de las regulaciones es su participación decidida en las profundas reformas del Estado, así como la construcción de su presupuesto y fuentes de financiamiento, los cuales caen normalmente en el rango de secreto y quedan fuera del monitoreo o auditoría social. Ello les confiere un alto grado de preservación y crecimiento de áreas de autonomía.

Su posición de poder, su nivel de unidad y certeza fueron determinantes en la conformación de los arreglos iniciales, por tanto, estos arreglos fueron el asidero en el cual civiles y militares promovieron el proceso de democratización.

El tercer legado importante, al menos en la transición en América Latina, ha sido el sector económico. No puede prescindirse de este actor, ya que normalmente una transición implica una liberalización del sistema político y, de suyo, cambios en la política económica de un país. Por lo tanto, en el momento en que las élites se ponen de acuerdo para cambiar las reglas del juego político, normalmente las élites económicas juegan un papel determinante, ya sea porque ha colaborado a impulsar la transición, o debido a su importante papel en el desarrollo económico del país se convierten en un actor indispensable para las reformas políticas y económicas. Las políticas económicas del régimen autoritario conforman el poder de los actores a resistir, renunciar o negociar las reformas (Hagopian 2004). En muchas circunstancias, las fuerzas sociales, como sindicatos u organizaciones se han visto menos capaces de negociar reformas económicas que emergen del gobierno autoritario relativamente ilesas.

El sector económico ha sido un actor tan fuerte que fue capaz de vivir y convivir con los principales actores del régimen autoritario. Muchas veces, ellos mismos coadyuvaron a su existencia y persistencia en el tiempo. El sector económico siempre ha sido un fiel aliado de las fuerzas armadas y son dos actores suficientemente desarrollados como para influenciar la distribución nacional de los recursos en forma significativa y regular. Como dice McCleary (1999), ellos contaban con sistemas institucionales de toma de decisiones, elección, promoción, división del trabajo y tenían mandatos institucionales, lo mismo que normas de conducta.

## Capítulo III

### Los Legados en Guatemala

Como anteriormente se señaló, no todos los legados son negativos, además no todos los enclaves que dejó el régimen autoritario en Guatemala forman parte central del presente estudio. Siguiendo el marco analítico y metodológico, los legados autoritarios en Guatemala se analizarán desde dos dimensiones (Hite y Cesarini, 2004) y su establecimiento y caracterización se realizará a partir de los planteamientos de Thesing (1999), Solórzano (1999), Urrutia (1999), Schirmer (1996), Jonas (1994), Torres-Rivas (2008) y McCleary (1999).

Dimensiones	Legados
Instituciones	Partidos Políticos Congreso de la República
Actores	Militares <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejército</li> <li>• Asociación de Veteranos Militares de Guatemala (AVEMILGUA)</li> <li>• Oficiales en retiro (empresarios-políticos)</li> </ul> Sector Económico <ul style="list-style-type: none"> <li>• CACIF</li> <li>• Cámaras Empresariales</li> </ul>

De esa cuenta, el análisis que se plantea para el desarrollo de esta investigación se hará con énfasis en la interacción entre actores y sus comportamientos dentro de un marco institucional específico. Se iniciará con los actores (militares y sector económico) para demostrar cómo sus comportamiento y prácticas tienen (o han tenido) influencia o cierto grado de injerencia en la

creación, preservación, fortalecimiento o debilitamiento de ciertas instituciones formales e informales (partidos políticos y Congreso de la República).

## A. Militares

En Guatemala, por varias décadas del siglo pasado, el gobierno fue presidido por un militar. Su llegada al gobierno fue producto de dictaduras, golpes de Estado o elecciones fraudulentas. Asirse al poder les permitió ir adquiriendo una gran influencia que permeó casi todas las instituciones del Estado. En medio de ese contexto surge a inicios de los años 60 el conflicto armado, el cual se convierte en el pretexto perfecto para permanecer aferrados al poder y dirigir al Estado bajo la sombra de la doctrina contrainsurgente. Precisamente el enfrentamiento armado les permite la utilización de todos los recursos financieros, políticos, humanos y de coerción para ir creando un Estado a su medida, como señala Schirmer.

La actuación de este actor, como legado autoritario, proviene de muchos años antes incluso de que se iniciara la confrontación, pero siguiendo el planteo de Hite y Cesarini, se planteará el análisis a partir de un momento preciso; es decir, el tiempo que duró el régimen que precede a la transición. Desde 1953, cuando se registra el derrocamiento del presidente Jacobo Arbenz, el Ejército prácticamente asume el poder y comienza el proceso de militarización<sup>17</sup>. No obstante, el poder, presencia e influencia militar llega a su máxima expresión durante la época más cruenta del enfrentamiento, período de tiempo que se caracteriza por un ejercicio de poder totalmente autoritario que genera terror, violencia, represión y muerte. El Ejército goza de plenos poderes para ello, no sólo porque posee toda la capacidad de fuerza, sino porque desde la dirección del gobierno se autoreceta plena libertad en la utilización de cualquier recurso.

---

<sup>17</sup> El concepto de militarismo, entendido como el control de los militares sobre los civiles, así como la creciente penetración de los intereses de carácter militar en el tejido social, se produce en América Latina en el siglo pasado. A partir de la década de los 60, en una significativa proporción de las sociedades latinoamericanas, esta concepción es superada por la de militarización del Estado, que se define ya no como un fenómeno de pura intervención de los militares en la esfera de lo político, sino la colonización de la mayoría de las estructuras estatales y paraestatales por los militares y la fusión total y parcial entre los aparatos represivos y los otros aparatos del sistema de dominación política, según Crespo y Filgueira.

No obstante, el enfrentamiento armado provoca la merma en las finanzas del Estado, no sólo por la forma indiscriminada en la utilización de recursos, sino por la poca inversión proveniente del sector privado. A esto se aúna la decisión de los Estados Unidos, durante el gobierno de Jimmy Carter, de cortar la ayuda al país, debido a las denuncias de constantes violaciones a los derechos humanos, que ya había adquirido notoriedad internacional. En este contexto un grupo de militares plantean una estrategia: la forma (quizá la única) de ganar la guerra contra sus contrincantes era transitar hacia la democracia. Con tal decisión, no sólo lograban modificar el escenario de la guerra, sino se abría la posibilidad del retorno de ayuda internacional.

De esa cuenta, en 1984 el último militar que ocupó la jefatura de Estado convoca a una Asamblea Nacional Constituyente para que redacte una nueva constitución política y se inicie la construcción de instituciones propias que faciliten el tránsito a la democracia, entre ellas, el Tribunal Supremo Electoral, órgano autónomo que ha tenido a su cargo la tutela y supervisión de todas las elecciones del régimen democrático.

El peso del Ejército en la transición en Guatemala fue decisivo. En el momento de cambiar las reglas del juego no sólo tutelaron el proceso, sino fueron fervientes defensores de que la Carta Magna fuera el gran continente a sus prerrogativas y privilegios. De esa cuenta, se preservaron un lugar especial debido a diversas razones, entre ellas, asegurarse cierto rango de poder para enfrentar la guerra, que aún no había finalizado; pero también la concesión de recursos que fueran suficientes para afrontar tal desafío. La entrega de recursos, así como ciertas acciones que respondían a su estrategia contrainsurgente estuvo protegida de amplios márgenes de maniobra, discrecionalidad y secreto. Como señala Gálvez (2008)<sup>18</sup>, hay temas que durante este tiempo han sido de su propiedad y ahí no hay quién entre y les quite el mando. Por ejemplo, durante los primeros años de la democracia, el tema de la contrainsurgencia fue su bastión. Ese tema no se discutía, era un tema militar y ningún civil podría poner en discusión un tema eminentemente militar, ya que según ellos, podía poner en peligro la guerra que

---

<sup>18</sup> Entrevista personal

aún se mantenía con la guerrilla. Incluso ni los diversos presidentes civiles han sido capaces de cuestionar la legitimidad de los militares en dicho tema. Ellos se reservaron un espacio de cierta autonomía relativa que trataron de mantener y siempre hicieron entender al presidente civil que eso era demasiado grave para que él lo manejara. Esa temática siempre quedó en manos del Ejército, agrega Gálvez.

De ahí que en la Constitución, las fuerzas armadas tuvieran un apartado específico. Los artículos que contienen lo relativo a su funcionamiento fueron redactados por ellos y lo enviaron a la Asamblea Nacional Constituyente para su análisis, pero no sufrió cambio alguno. Según Hernández (2008)<sup>19</sup>, hay quienes relatan que el abogado del Ejército se reunió con el presidente de la Asamblea Nacional Constituyente para entregarle el documento que contenía tales artículos y conminarlo a incluir tales normas sin modificarlas, o de lo contrario, la transición podría enfrentar problemas. Ante tal mensaje, se doblaron las voluntades y se integró dentro de la redacción constitucional, señala Hernández.

El resto de la constitución fue elaborada con otra mentalidad, entonces ese apartado (artículo 244 al 250) es como un cuerpo extraño que no encaja. De hecho, como indica Soberanis (2008)<sup>20</sup>, la Constitución es muy distinta, se querían dejar atrás muchos de los vicios del período autoritario y tutelar toda una serie de libertades fundamentales que son propias de una democracia, pero por ejemplo se les deja la responsabilidad de la seguridad interna, cuando dicho tema es función de las fuerzas policíacas civiles. El artículo 244 establece la *“Integración, organización y fines del Ejército. El Ejército de Guatemala, es una institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior”*.

Los referidos artículos constitucionales no forman parte del Organismo Ejecutivo. La expresión autoritaria queda establecida en la Carta Magna desde el momento en que ubica a la institución castrense como otro gran poder dentro del Estado, de igual jerarquía al Legislativo y al Organismo Judicial, señala

---

<sup>19</sup> Entrevista personal

<sup>20</sup> Entrevista personal



Hernández. Pero en dicho apartado no se agota la influencia militar. En los transitorios de la Constitución hay una amnistía autodeclarada en el sentido de que se le otorga valor legal a todas las actuaciones del gobierno militar. El artículo 16 transitorio señala que *“Se reconoce la validez jurídica de los decretos-leyes emanados del Gobierno de la República a partir del 23 de marzo de 1982, así como a todos los actos administrativos y de gobierno realizados de conformidad con la ley y a partir de dicha fecha”*.

Las prerrogativas y privilegios son elementos esenciales para verificar la actitud autoritaria de la institución castrense que se comenzaba a trasladar hacia en nuevo régimen. Y al mismo tiempo refleja en gran medida la poca capacidad del poder civil de acotar el poder militar, como lo señala la literatura de la transición. Posibilitar la creación institucional de la incipiente democracia, convocar a elecciones e inaugurar el nuevo régimen habría de ser posible si se garantizaba la conservación del control de una esfera cuyo acceso ha sido limitado para el poder civil.

La autonomía del Ejército, a su vez, puede verse también en su funcionamiento y en su dirección. Constitucionalmente las fuerzas armadas estarán en manos de uno de sus pares, a menos que se modifique la constitución, un proceso complejo y poco fácil. El artículo 246 constitucional indica que *“El Presidente de la República es el Comandante General del Ejército e impartirá sus órdenes por conducto del oficial general o coronel o su equivalente en la Marina de Guerra, que desempeñe el cargo de Ministro de la Defensa Nacional”*. Esta situación, señala Hernández, es un espaldarazo a su autonomía y restringe la posibilidad de que sea un civil quien pueda dirigir a las fuerzas armadas. De hecho, eso les permite acceder a información privilegiada y participar de las decisiones más importantes de gobierno, pues el ministro de la Defensa accede por ley al Gabinete de Gobierno.

Estos privilegios constitucionales le han otorgado una gran capacidad de maniobra que impide muchas veces que sean objeto de contraloría social y legal. Por ejemplo, el mismo Procurador de los Derechos Humanos no puede acceder a cierta información militar, ya que la misma se restringe bajo la excepción que le

otorga la constitución. Por su parte, a los mismos jueces se les niega información a pesar de que éstos están amparados en el artículo 244 del código procesal penal, el cual establece que *“Los documentos, cosas o elementos de convicción que, según la ley, deben quedar secretos o que se relacionen directamente con hechos de la misma naturaleza, serán examinados privadamente por el tribunal competente o por el juez que controla la investigación; si fueren útiles para la averiguación de la verdad, los incorporará al procedimiento, resguardando la reserva sobre ellos. Durante el procedimiento preparatorio, el juez autorizará expresamente su exhibición y la presencia en el acto de las partes, en la medida imprescindible para garantizar el derecho de defensa. Quienes tomaren conocimiento de esos elementos tendrán el deber de guardar secreto sobre ellos”*.

Tomando en cuenta lo que señala el referido código, ninguna información debe ser limitada a las entidades jurisdiccionales. No obstante, esta norma está en vigencia desde 1992, y por ejemplo en un caso de genocidio, un juez ordenó la entrega de información en el caso de Campaña 82 y 83, y dos planes de operación: Ixil y Sofía del Ejército. El juzgador ejerció las facultades que le otorga la ley y solicitó la entrega de dicha información, la cual ha sido negada por la institución armada y además ellos han interpuesto una serie de recursos legales para sostener su negativa. De hecho la Corte de Constitucionalidad amparó al juez y ordenó la entrega de la información, pero aún no se ha hecho efectiva. En el camino de este proceso se ha argumentado de todo respecto a seguridad nacional a pesar de la orden judicial, indica Hernández (2008). La negativa del Ejército a entregar los informes llegó a tal extremo que el Presidente de la República tuvo que emitir un decreto gubernativo, el cual hasta mediados de 2009 no ha sido cumplido. Pero además, ante la orden del tribunal constitucional, las autoridades castrenses entregaron la mitad de los expedientes, aduciendo que el resto, simplemente no existe.

La base de esta actuación radica precisamente en el artículo 30 constitucional, el cual establece lo relativo al derecho de acceso a la información pública. El texto constitucional reconoce y tutela tal derecho, pero al mismo tiempo contempla las excepciones del mismo. Desde que la actual Constitución entró en

vigencia se ha hecho más uso de las excepciones al derecho que la tutela de dicho derecho. La negativa a dar información por parte de las fuerzas armadas se trasladó prácticamente a toda a la esfera del gobierno. En Guatemala quien solicita una información generalmente recibe una respuesta negativa argumentándose que la misma es de seguridad nacional. Entre una indefinición conceptual y legal del término, la tutela de la información como un valor estratégico de la cultura contrainsurgente, la práctica del secreto, la discrecionalidad y la opacidad alcanzó al Estado mismo.

Más allá de las prerrogativas de rango constitucional, y su comportamiento de desdén incluso a otros marcos legales que ponen en tela de juicio su autonomía y poder, el Ejército también cooptó otra serie de instituciones del Estado. Su presencia directa fue evidente en la estructura de las fuerzas policíacas. El trabajo desarrollado por inteligencia militar y el ex Estado Mayor Presidencial excedieron sus funciones y atribuciones y en varias ocasiones fueron el brazo ejecutor de acciones de seguimiento, persecución, intimidación, desapariciones y ejecuciones extrajudiciales. Asimismo, su intervención se extendió a instituciones como las Aduanas, en donde con el tiempo bajo el mando de algunos de militares de alta y en situación de retiro, formaron una de las redes de contrabando más grande del país. En este punto específico, la actuación de los militares no se presenta de manera institucional, sino de articula de manera independiente. La red Moreno<sup>21</sup> cayó porque de los mismos militares y el Ejército como institución surgió la voluntad de no oponerse. ¿Por qué razón?, esta organización, señala Porras (2008)<sup>22</sup>, ya se había convertido en una red privada, no era institucional, lo fue, pero ya no. Esto además les permitía tener personal en el Aeropuerto Internacional, en la Dirección de Aeronáutica Civil, así como en la antigua empresa nacional de Telecomunicaciones, entre otras dependencias.

Todas aquellas dependencias que fueron estratégicas durante el conflicto armado, fueron copadas por ellos, incluyendo la creación de un banco, un

---

<sup>21</sup> La red Moreno fue desarticulada de las Aduanas del país en el mismo período presidencial en que se firma la Paz. En la caída de dicha organización se encuentra documentación que evidenció el funcionamiento de la misma, así como la participación directa de militares y civiles.

<sup>22</sup> Entrevista personal

comisariato y la creación de un fondo de pensiones de retiro<sup>23</sup> para sus integrantes, señala Gálvez.

No obstante, con el paso del tiempo, el desarrollo democrático e institucional y la firma de los acuerdos de paz, el poder del ejército ha ido perdiendo peso y también han ido dejando puestos, especialmente en aquellas instituciones en donde tenían consolidadas sus posiciones. Como concuerdan Torres-Rivas, Soberanis, Hernández, y Gálvez su presencia cada vez es más escasa, pero eso no significa que no tengan poder de veto sobre ciertos ámbitos importantes del Estado. Su poder se va reduciendo hasta llegar ahora a lo que son: una fuerza importante, pero no la fuerza del pasado. Tienen un poder de defensa de sus intereses como cualquier otro actor, pero no hay que olvidar que ellos tienen las armas, acota Gálvez.

En esto coincide también Porrás, quien además argumenta que el Estado se constituyó en un aparato cuya razón de ser fue proteger a los oficiales del Ejército que podían ser objeto de persecución legal. El Estado entra en este aspecto en una especie de complicidad al crear toda una estructura de impunidad que aún se mantiene y se acepta, pero que en la actualidad se ha aprovechado para otras cosas o ámbitos. Estos arreglos no vienen de este momento, sino desde que se planteó la estructura contrainsurgente se fue construyendo una estructura paralela “para siempre jamás”, señala Porrás(2008)<sup>24</sup>.

López (2008)<sup>25</sup>, ex militar, señala que el poder del Ejército ciertamente ha amainado y la razón de esto fue la reconversión que ha sufrido a raíz de los acuerdos de paz; primero hay una desmovilización de tropa, seguido de la disolución del Estado Mayor Presidencial y posteriormente, como el tiro de gracia, hubo una reducción que alcanzó al 30 por ciento de la oficialidad en el gobierno anterior. Por ello, López pone en tela de juicio la hipótesis de que en la actualidad las fuerzas armadas tengan la misma influencia en el proceso político. Eso sí reconoce, al igual que varios analistas, cierta cuota de injerencia de algunos

---

<sup>23</sup> Los recursos de dicho fondo han desaparecido debido a malos manejos administrativos dentro del Ejército sin que la justicia logre sentenciar a ningún responsable de tales manejos financieros.

<sup>24</sup> Entrevista personal

<sup>25</sup> Entrevista personal

militares que aún se percibe en otras instancias. Entre ellas, el comportamiento de la Asociación de Veteranos Militares de Guatemala (AVEMILGUA), que arroja a muchos militares, considerados incluso por sus pares, como conservadores y de línea dura; y la participación de oficiales en distintos partidos políticos, así como en distintas esferas empresariales, especialmente aquellas dedicadas a la seguridad privada.

La transición promovió la creación de reglas formales e informales del juego que garantizan los intereses dentro del régimen democrático de ciertas fuerzas y actores sociales y políticos, entre ellos las fuerzas armadas (Stepan 1996). Éstas, dependiendo del poder de veto que logren mantener tras la transición, pueden ralentizar la democratización o limitarla en grado sumo. A pesar de que en los primeros años, esta impronta autoritaria podía ser más evidente en instituciones y actores, ahora algunos de esos actores ya no son tan visibles, pero se han ido diluyendo en otros espacios e instancias para lograr darle permanencia a ese tipo de comportamiento. En este caso, como señala Stepan (1996), el largo e incierto camino hacia la democracia implica una apuesta: hay que aceptar el juego propuesto por los que están en el poder a fin de derrotarlos en esa misma partida.

No cabe duda como señala Garretón (1996) que el cambio de un sistema determinado por dominio de los militares hacia un sistema gubernamental de legitimación democrática real fue y sigue siendo difícil, ya que los regímenes militares al inicio de la democracia formal están poco dispuestos a renunciar a sus facultades tutelares y dominios reservados (McCleary, 1999). La realidad es que no sólo programaron, acompañaron y negociaron la transición, sino que al asegurarse el poder político y una amnistía, se reservaron el papel de árbitros, en última instancia, reteniendo la capacidad de intervenir para corregir situaciones indeseables, señala Przeworski (1988).

## **B. El sector económico**

Este actor es de suma importancia en la transición debido a su gran influencia, pues ha sido junto con los militares, uno de los dos actores que han

participado en la configuración del Estado guatemalteco. Desde antes de la reforma liberal de 1871, la oligarquía junto con los militares fueron conformando estructuras e instituciones nacionales que fueron delimitando un Estado completamente jerarquizado y autoritario que ha estado al servicio del sector económico, ofreciéndole fuerza de trabajo barata, permitiéndole toda la libertad posible para el efectivo cumplimiento de su desarrollo, así como no siendo un efectivo actor represivo en su contra, tanto en la parte impositiva como en la generación de normas que restrinjan sus posibilidades de crecimiento.

Desde su nacimiento como Estado moderno, hasta la última reforma constitucional de 1994, así como en todas las reformas tributarias se puede evidenciar cómo Guatemala fue creado un Estado débil fiscal y financieramente, señala Palencia (2008)<sup>26</sup>. Por su parte, Yashar (1997) indica que en este país la oligarquía terrateniente utilizó al Estado para conformar una política represiva de trabajo que fuera la base del mercado financiero, comercial y agrícola. Estas estructuras en la organización de la economía política y de las relaciones entre la sociedad y el Estado, según el planteo de Yashar 1997, fueron los factores que impidieron a Guatemala tener una mejor oportunidad de establecer y madurar la democracia en el proceso de mediados del siglo pasado.

El sector económico se ha opuesto a toda reforma contraria a sus intereses y eso ha incluido al proyecto de la democracia, en especial, en un país en donde siempre se ha registrado la concentración del poder económico, y la ausencia de una élite capaz de rendir cuentas. Con el transcurso del tiempo la oligarquía terrateniente ha ido cambiando su giro económico, y en Guatemala dichas élites no han favorecido el proceso democrático con el fin de defender sus privilegios económicos, a pesar de las diferencias entre los terratenientes, las organización de las fuerzas de trabajo y mercados, así como de la naturaleza represiva del Estado, dice Yashar (1997).

El Estado de Guatemala diseminó su aparato militar coercitivo para controlar la organización política y social, para promover la concentración de tierras y riquezas en pocas manos y para repartir la fuerza de trabajo en las

---

<sup>26</sup> Entrevista personal

grandes plantaciones de café, desde el siglo XIX. Es decir en la decadencia del período conservador, los grandes grupos capitalistas y cafetaleros ya gozaban de grandes beneficios por parte del Estado. En el siguiente período, el liberal (1871), dichas demandas se incrementaron a favor de una mayor infraestructura, ayuda estatal en controlar y obtener fuerza laboral, titulación de tierras no registradas y mayor prestación de servicios públicos, señalan McCreery (1994), Cambranes (1985) y Dunkerley (1988). Estos próximos 70 años que sucedieron a la reforma liberal, como dice Yashar (1997), sirvieron para institucionalizar un nuevo y coercitivo Estado cuyo fin primordial fue promover el capitalismo agrario. La militarización del poder del Estado dejó a una nueva oligarquía y una creciente burocracia estatal que asegurara el trabajo, promoviera la concentración de la tierra, construyera instituciones financieras y se dedicara a mantener la ley y el orden, agrega la autora.

En resumen, estas reformas sirvieron de base para crear las bases de un Estado coercitivo y autónomo, una oligarquía cafetalera económicamente poderosa pero políticamente débil y una gran mayoría políticamente excluida y explotada, acota McCreery (1994). Esta oligarquía cafetalera se comienza a diseminar en otras grandes empresas, que comienzan a construir grandes fortunas con otro tipo de productos como el cemento, la cerveza, las avícolas, etc. Fortunas que crecieron al amparo de la protección del Estado, señala Porras (2008).

Para el inicio de las dictaduras militares, a mediados del siglo pasado, el sector económico ya había logrado obtener cierto poder político, pues se habían convertido en el aliado estratégico del Ejército, con el fin de evitar que llegara al poder cualquier partido o facción política que pusiera en riesgo los privilegios de ambos actores. De hecho tras la caída del presidente Arbenz y todos los eventos políticos que se sucedieron posteriormente fueron sendas componendas entre estos sectores. Como dice Hernández (2008)<sup>27</sup>, durante la dictadura, en esta alianza unos fueron los financistas de ciertas campañas, y los otros fueron los guardaespaldas de las grandes familias. Acá se concentró el poder económico y el

---

<sup>27</sup> Entrevista personal

poder político. La élite del sector económico tuvo mucho poder durante esos años, pues ellos financiaron toda la dictadura a favor de mantener sus intereses, señala Godoy (2008)<sup>28</sup>. Como consecuencia de esta alianza, las relaciones gobierno-empresa se basaron en el clientelismo, una relación en la que altos oficiales militares en el régimen participaban en negocios para su enriquecimiento personal, a cambio otorgaban a sus socios empresariales protección (inmunidad) y seguridad, señala McCleary (1999).

El sector económico ingresó al juego político al financiar partidos que entraron al juego electoral y que llevaron a varios presidentes, casi todos militares, al poder. Los eventos electorales registrados para tal efecto fueron fraudulentos. Durante este tiempo se gobernó con Constituciones o estatutos de gobierno, pero en ambas figuras legales siempre hubo privilegios y prebendas para el sector económico. Durante esta época, como se señaló con anterioridad, ya se había desplegado toda la política contrainsurgente cuyo objetivo principal era ganar el conflicto armado en contra del levantamiento guerrillero que se había originado en los años 60 y evitar el avance del comunismo.

Acá no hay que dejar de mencionar que durante la época de las dictaduras se registra un hecho muy importante, varios militares se convierten en dueños de grandes fincas, por lo tanto, los intereses ya no eran tan distintos, pues ambas partes estaban completamente involucradas dentro de la esfera política y la económica. Para Yashar (1997), esa confluencia de actores dentro de una misma posición creó dificultades al interior de la élite económica, por ello, es que en 1957, se constituyó una plataforma que unificara al sector económico en una confederación de asociaciones, denominado Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Cacif). Esta alianza entre las diversas entidades representantes del sector económico pretendía articular la posición pública unificada de los distintos ámbitos económicos, debido a que la inclusión de los militares en el campo del agro comenzó a dificultar la distinción de los intereses de los terratenientes tradicionales de aquellos militares con largas propiedades agrícolas.

---

<sup>28</sup> Entrevista personal



Esta inclusión de los militares en la esfera económica ha sido vista por algunos, incluso, como una invasión a un campo cerrado y perteneciente de unos pocos, asevera Palencia (2008)<sup>29</sup>. Esta invasión, como señalan otros autores, habría provocado, entre otras cosas, cierto distanciamiento del sector privado a los últimos gobiernos militares<sup>30</sup>. No obstante, siempre han tenido una relación de mutua conveniencia y que a pesar de los distanciamientos, no implica un divorcio completo. Un hecho concreto de esto es que cuando se suceden ocupaciones de fincas o de grandes fábricas, como últimamente ha sucedido con la empresa de cemento, las mineras, normalmente se hace un llamado público para que sea el Ejército el que salga de los cuarteles para desalojar campesinos, trabajadores, etc. La antañona idea de que el Ejército era el guardián privado del sector económico quedó como un imaginario al cual todavía prolifera en cierto ámbito, señala Palencia (2008).

Para el momento de la transición, especialmente durante los últimos años de dictaduras militares (1982-1986), la relación entre el gobierno y el sector económico había entrado en un cierto distanciamiento. Las conveniencias estratégicas que se habían dado durante la dictadura ya no seguían su ritmo. De hecho, el sector económico busca alejarse del Ejército, debido a que éste intenta incorporar completamente al Estado y sus estructuras en la campaña contrainsurgente poniendo los medios de producción nacional y la política económica bajo el control del régimen. Esto provocó la oposición del sector privado y el retiro de sus recursos económicos hasta que tuvo lugar la transición, señala McCleary (1999). En palabras de la autora, las relaciones entre estas dos élites durante estos años pueden caracterizarse como “el ganador se lleva todo”, particularmente en lo referente a la política tributaria y el control de los recursos productivos. Además, se inicia todo el desgaste de la institución armada a nivel

---

<sup>29</sup> Entrevista Personal

<sup>30</sup> McCleary (1999) confirma que mientras los regímenes militares no se entrometieran abiertamente en la producción ni expropiaran tierra de las élites del sector privado, se mantenía una incómoda alianza que perpetuaba el status quo.

internacional. Ninguno quería ser asociado con asesinos y violadores de los derechos humanos, señala Soberanis (2008)<sup>31</sup>.

No obstante, ya en el momento de la construcción constitucional del nuevo régimen, los intereses vuelven a confluir y el sector privado se posiciona centralmente para participar en esta nueva tarea de diseño institucional, una tarea que les permite volver a luchar por no perder los privilegios que durante muchos años han conservado. La transición cambia las formas, ahora se transitaba de una lógica de la guerra a una lógica de la política, dice Torres-Rivas (2008). La convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente fue la causa para que este sector entrara al juego de los partidos políticos y compitiera por algunas curules en la Constituyente y en efecto lo logra.

La participación de este sector, ya congregado como Cacif, fue tan determinante en la redacción de la Constitución que, al menos, en lo referido al tema financiero y fiscal, lograron delimitar al Estado y configurarlo según sus conveniencias. Por ejemplo, la estructura tributaria del país es eminentemente regresiva, es decir, el pago de impuestos no descansa bajo una lógica de financiar al Estado, sino todo lo contrario, se contribuye en la capacidad que el Estado tenga o no de perseguir y obligar al contribuyente a pagar. Los impuestos no han sido concebidos para ser una fuente de financiamiento del Estado, fincado en donde radica la lógica del impuesto, que es gravar la fuente generadora de riqueza. Si ese fuera el espíritu que hubiera acompañado la constitución del Estado, Guatemala no hubiera enfrentado las crisis fiscales que ha tenido que sortear, señala Palencia (2008).

Por ejemplo, el sector agroexportador fue protegido por el Estado durante varios siglos, y en el momento en que se genera la recomposición de la acumulación del capital inmediatamente puede verse un sector financiero vertiginosamente creciente, pero completamente inmune como actor que genera impuestos. Palencia (2008) recuerda que la discusión de un impuesto que se pretendió aplicar a las fuentes generadoras de riqueza en el sector financiero no fue bien recibida. De hecho, esa propuesta de reforma nunca fue aprobada.

---

<sup>31</sup> Entrevista personal

Para analizar el papel del sector privado como legado autoritario habría que matizar al mismo, ya que en otras latitudes y tras la recomposición de la acumulación de riqueza, éste comenzó a tomar diversos giros y comenzaron a ampliarse como élite, es decir, de la actividad agrícola se transitó al sector financiero y al de servicios. No obstante, en Guatemala la reestructuración del capital fue una actividad eminentemente familiar, es decir, no hay un sector financiero puro o independiente, un sector agrícola, industrial o comercial con las mismas características. Las familias más poderosas comenzaron a entrar en estos otros campos. La recomposición de capitales ha sido horizontal, acota Palencia (2008)<sup>32</sup>.

Si bien es cierto que el sector económico puede ser denominado como un legado autoritario, éste ha ido sufriendo una suerte de descomposición como actor unificado. En principio, el sector económico fue visto como la oligarquía del país. Una oligarquía que permitió el ingreso de militares a la actividad económica. Como se señaló con anterioridad, para evitar el desgaste que implicaba la concertación con el actor militar y para evidenciar la distinción entre sus objetivos, el sector económico adquiere una institucionalidad por medio de la creación del Cacif. No obstante, cuando ya había iniciado la transición a la democracia y se comienza a abrir el juego político, el Cacif comenzó a sufrir alguna suerte de resquebrajamiento. Algunas de sus cámaras empresariales comenzaron a disentir de la postura general del Cacif y entraron al juego político de manera independiente.

De esa cuenta, la voz del sector económico comienza a disgregarse y se comienza a romper la unidad granítica que antaño había sido una de las principales características de dicho actor. El interés por participar activamente en política o algún gobierno en particular no ha permitido nuevamente que dicho actor vuelva a unificarse. A pesar de que el Cacif sigue representando al sector económico organizado, hay otros sectores económicos que también han logrado posicionarse ante la opinión pública, especialmente los líderes de ciertas cámaras

---

<sup>32</sup> Para un análisis más profundo sobre la influencia del sector económico en la política fiscal y financiera del país, véase Palencia (2002).

empresariales que han formado parte de algunos gobiernos, o que incluso son los fundadores de alguno de los partidos políticos del país. Otro de los factores que también ha favorecido este desmoronamiento institucional ha sido la ayuda política que se ha ofrecido a los diversos partidos que han luchado en las contiendas electorales. La imposibilidad de lograr acuerdos consensuados respecto al financiamiento político ha sido otro factor que ha debilitado la unidad empresarial. Incluso, la discusión del tema impositivo en algunas oportunidades ha sido un ejemplo de lo anterior.

Bajo esta lógica, si éstos son los sectores que mayor acumulación de riqueza presentan, entonces ellos deberían de ser los mayores contribuyentes y no quienes presentan altos niveles de empleo generado, pero es todo lo contrario, pues existen elementos constitucionales a su favor. Hay que entender que en la transición los actores que participan y que finalmente deciden la imposición de prebendas y privilegios, no necesariamente son democráticos, señala Torres-Rivas (2008).

El sector económico vivió en bonanza durante la dictadura y en la transición, su capacidad de acción les permitió imprimir a la nueva democracia una dinámica en donde la estructura fiscal y tributaria tiene amarrado al Estado a favor de sus intereses como grupo. En este tema hay un Estado que históricamente ha enfrentado a una élite que se resiste al pago de impuestos y a su fortalecimiento financiero y económico, reconoce Barreda (2008)<sup>33</sup>, viceministro de Finanzas. Esta resistencia ha llegado a extremos que la historia ha registrado que cuando se plantea una reforma fiscal integral y profunda se genera una inmediata oposición de parte del sector económico que en determinados momentos ha promovido Golpes de Estado, prolongadas huelgas empresariales y hasta la destitución de los principales funcionarios de este ramo. Barreda (2008) sostiene que en la historia de la hacienda pública se refleja la historia del país.

Como señala Gálvez (2008), la iniciativa privada tiene un límite y al modificarle las reglas del juego en la reproducción del capital, que es el mercado y la propiedad privada y /o eventualmente generar el pago de una carga impositiva

---

<sup>33</sup> Entrevista personal

grande, son capaces de irse a la sedición, al levantamiento y a buscar alianzas con aquellos sectores que pueden poner en riesgo la estabilidad del Gobierno. Ellos sí son capaces de dar batalla y por medios, poco democráticos, en Guatemala el derecho a la reproducción del capital, justifica los medios (Gálvez, 2008). Pero para evitar cualquier riesgo, el sector económico organizado se aseguró que los principios liberales de derechos de propiedad privada y libertades individuales fueran garantizados por la Constitución de 1985, señala McCleary (1999).

Una de las principales evidencias de los privilegios del sector económico, como legado autoritario en este período postransicional, está en la estructura impositiva del país, la cual se compone de la siguiente forma: el 50 por ciento de la recaudación está en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), es un impuesto al consumo que pagan todas las personas. No obstante, no todo lo recaudado llega al Estado, ya que muchos de los agentes no trasladan los impuestos que retienen. Hasta el momento el nivel de evasión del IVA asciende a un 26 por ciento, pero ese tema se está mejorando con los nuevos procedimientos institucionales de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). Sólo en esta parte de la estructura fiscal se puede analizar el peso de los impuestos. Por ejemplo, este impuesto es el más importante, pero hay que tomar en cuenta que es al consumo y no al ingreso, señala Barrera (2008).

Por su parte el Impuesto Sobre la Renta (ISR) normalmente está concebido como un pilar fundamental de un sistema tributario y además permite cumplir con los principios de equidad, de progresividad y de justicia social. No obstante, en la estructura tributaria guatemalteca, este impuesto tiene un peso muy bajo<sup>34</sup>. EL ISR representa el 20 por ciento de la tributación, pero hay que aclarar que de este porcentaje, un gran peso lo tienen los aportes de trabajadores asalariados. Es decir, el pago de las empresas no es el mayor aporte. Hasta el momento no se puede calcular exactamente cuánto es el aporte de los trabajadores versus el de las empresas, pues existen problemas de registro, señala Barreda (2008).

---

<sup>34</sup> Como señala Barrera (2008) el peso del ISR es de los más bajos en Centro América e incluso en América Latina, lo que pasa es que en el caso Guatemalteco, la tasa de pago es muy alta en comparación a otros países, pero el sistema presenta agujeros, exenciones y exoneraciones que lo debilitan.

El otro 30 por ciento de la recaudación proviene de distintos impuestos indirectos, entre ellos, el impuesto de la Distribución de Petróleo que representa un 10 por ciento; y el resto está distribuido entre aranceles e impuestos como el de circulación de vehículos, entre otros.

El sector económico siempre ha argumentado públicamente que el problema del Estado no está en la carga impositiva propiamente dicha, sino en la poca capacidad de recaudación que ha tenido. No obstante, tanto Porras (2008), como Barreda (2008) y Godoy (2008) concluyen en que el problema de fondo no está en la recaudación, pues se están haciendo las mejoras institucionales para mejorar este aspecto, sino el asunto está en la estructura. El ISR está constituido en la forma de funcionamiento de las empresas a mediados del siglo pasado. En la actualidad la conformación organizacional de las empresas es distinta, pero el diseño del impuesto permanece intacto.

Por ejemplo, Barreda (2008) señala que hay que introducir nuevos diseños y criterios que abarquen el tema de las transferencias de las rentas, reglas de subcapitalización, entre otros. Para mejorar la estructura tributaria siempre se han buscado reformas fiscales que impulsen gravar dividendos, intereses, ganancias de capital, es decir, la renta como tal, pues en la actualidad ésta tiene muchas manifestaciones. El capital en su configuración actual permite eludir el pago de impuesto, agrega Barrera (2008). Muchos de estos aspectos están contemplados en el marco constitucional y desde ahí se puede evidenciar la influencia que el sector económico ha tenido para gozar de beneficios. El secreto bancario por excelencia limita las facultades de poder ejercer una mayor fiscalización y control por parte del Estado. Este criterio está establecido en el artículo 24, el cual señala la Inviolabilidad de correspondencia, documentos y libros.

”La correspondencia de toda persona, sus documentos y libros son inviolables. Sólo podrán revisarse o incautarse, en virtud de resolución firme dictada por juez competente y con las formalidades legales. Se garantiza el secreto de la correspondencia y de las comunicaciones telefónicas, radiofónicas, cablegráficas y otros productos de la tecnología moderna. Los libros, documentos y archivos que se relacionan con el pago de impuestos, tasas, arbitrios y contribuciones,

podrán ser revisados por la autoridad competente de conformidad con la ley. Es punible revelar el monto de los impuestos pagados, utilidades, pérdidas, costos y cualquier otro dato referente a las contabilidades revisadas a personas individuales o jurídicas, con excepción de los balances generales, cuya publicación ordene la ley. Los documentos o informaciones obtenidas con violación de este artículo no producen fe ni hacen prueba en juicio”.

Por otra parte, el texto constitucional tampoco permite la doble tributación.

El artículo 243 establece que:

“El sistema tributario debe ser justo y equitativo. Para el efecto las leyes tributarias serán estructuradas conforme al principio de capacidad de pago. Se prohíben los tributos confiscatorios y la doble o múltiple tributación interna. Hay doble o múltiple tributación, cuando un mismo hecho generador atribuible al mismo sujeto pasivo, es gravado dos o más veces, por uno o más sujetos con poder tributario y por el mismo evento o período de imposición. Los casos de doble o múltiple tributación al ser promulgada la presente Constitución, deberán eliminarse progresivamente, para no dañar al fisco”.

Barreda (2008) señala que otra de las ventajas que goza el sector económico y otros, algunos de ellos que también se arrastran desde el pasado, son la existencia de exenciones y exoneraciones que también están establecidas en la Constitución y que representan una merma en la capacidad financiera del Estado. Las exenciones a las iglesias están contempladas en el artículo 37: “...Los bienes inmuebles de las entidades religiosas destinados al culto, a la educación y a la asistencia social, gozan de exención de impuestos, arbitrios y contribuciones.”

En este mismo sentido, otro tipo de exenciones y exoneraciones constitucionales son las referidas a la educación, estipulada en el artículo 73: “...como centros de cultura gozarán de la exención de toda clase de impuestos y arbitrios”. Así también, las universidades están dentro de este rubro. El artículo 88 establece que “las universidades están exentas del pago de toda clase de impuestos, arbitrios y contribuciones, sin excepción alguna”. El artículo 92 establece este tipo de privilegios fiscales para el deporte, especialmente para la

Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala y Comité Olímpico Guatemalteco, organismos que quedan “exonerados de toda clase de impuestos y arbitrios”, dice el referido artículo.

Otros de los beneficios que obtuvo el sector privado en la transición ha sido la influencia que han tenido en posiciones relevantes dentro del Estado en el tema bancario, financiero y económico. En este aspecto tanto Porras (2008) como Barreda (2008) señalan que ciertos cargos de la administración, así como su configuración ha sido un elemento clave para que ellos mantengan su *status quo*, entre ellos, el Banco de Guatemala, la Junta Monetaria y el Ministerio de Economía. En relación al primero, casi todos los presidentes del banco central son personas que han trabajado o trabajan en el sector bancario privado. La conformación de la Junta Monetaria les permite, en determinados momentos, tener una mayoría de integrantes. En el artículo 132 constitucional, se establece la integración de la Junta Monetaria de la siguiente forma:

“...a) El Presidente, quien también lo será del Banco de Guatemala, nombrado por el Presidente de la República y por un período establecido en la ley; b) Los ministros de Finanzas Públicas, Economía y Agricultura, Ganadería y Alimentación; c) Un miembro electo por el Congreso de la República; d) Un miembro electo por las asociaciones empresariales de comercio, industria y agricultura; e) Un miembro electo por los presidentes de los consejos de administración o juntas directivas de los bancos privados nacionales; y f) Un miembro electo por el Consejo Superior de la Universidad de San Carlos de Guatemala”

Otro de los nichos propios del sector privado ha sido la dirección del Ministerio de Economía, a pesar de que es una dependencia muy pequeña y que recibe un presupuesto muy pequeño, es en donde se realizan todas las normativas que durante décadas han sostenido los privilegios, especialmente a los monopolios que aún existen en el país, a pesar de que éstos son prohibidos por la misma Constitución, según señala el artículo 130:



“Se prohíben los monopolios y privilegios. El Estado limitará el funcionamiento de las empresas que absorban o tiendan a absorber, en perjuicio de la economía nacional, la producción en uno o más ramos industriales o de una misma actividad comercial o agropecuaria. Las leyes determinarán lo relativo a esta materia. El Estado protegerá la economía de mercado e impedirá las asociaciones que tiendan a restringir la libertad del mercado o a perjudicar a los consumidores”.

El hecho de que la mayoría de los funcionarios de esta cartera pertenezcan al sector económico, demuestra el poder que siguen teniendo a pesar de los años, señala Palencia (2008). De esa cuenta se puede concluir que debido a la mentalidad y al comportamiento, el sector económico sigue siendo un legado autoritario que logró pasar el umbral de la transición y ya en la democracia se acomoda a cualquier papel que tenga que interpretar, toda vez, sus intereses y beneficios no se vean vulnerados.

De hecho son completamente verificables los adelantos logrados en la agenda del Ministerio de Economía, en los últimos años se concretó la firma del Tratado de Libre Comercio, se ha desarrollado la agenda de competitividad, el impulso de clústers, el nacimiento de polos de desarrollo, así como la generación de alianzas público-privadas. Por un lado, se avanza en estos temas, pero hay atrasos en otros campos, como el fiscal, acotan Barreda (2008) y Palencia (2008).

### **C. Los Partidos Políticos**

La organización partidaria, junto al ejército y el sector económico, ha transitado desde la época autoritaria. Y es que en un cambio de régimen que avanza hacia una democracia, el sistema de partidos es una institución esencial tanto en su nacimiento como en su desarrollo. El principal propósito de su existencia trasciende el acceso al poder y sigue vigente en el ejercicio del poder, siguiendo el planteo de Mazzuca (2002). No obstante, tras las modificaciones profundas del sistema, los partidos políticos aún siguen presentándose como instituciones cuyo entramado no permite fortalecer la democracia. Ser vehículos electorales se ha convertido en su principal razón de ser y mantener el *status quo*

de sectores que representan ha oscurecido toda pretensión de construir, impulsar y fortalecer una ideología particular que conforme un amplio cuerpo de propuestas políticas.

Una de las principales evidencias de su caracterización como legado autoritario está un poco en la historia a partir de los últimos sesenta años. Muchos partidos políticos nacieron durante la época de la dictadura y fueron permeados por la doctrina contrainsurgente que diseminó el ejército y que luego se convirtió en un objetivo en la conducción del Estado. Miembros de las familias pertenecientes al sector económico estuvieron directamente involucrados en la reorganización política tras la caída del expresidente Jacobo Arbenz y lideraron partidos anticomunistas como el Movimiento Democrático Nacionalista (antecesor del Movimiento de Liberación Nacional), señala Palencia (2002).

En 1955 surge el Partido Democracia Cristiana, con un enfoque de derecha moderada. No obstante, la situación conflictiva que vivía el país y ante el miedo de la posible expansión del comunismo, durante la época de los gobiernos militares no existieron expresiones políticas de centro e izquierda. De hecho, hubo una prohibición constitucional. En 1956, la nueva Constitución prohibió explícitamente la afiliación partidaria marxista, indica Palencia (2002).

Es decir, al momento en que el ejército comienza con los planes de la transición, un tren al cual se sube el sector económico, el sistema de partidos políticos no era ideológicamente plural. A pesar del número de partidos, todos ostentaban una postura anticomunista y su comportamiento en la arena política fue mantener el *status quo* del sector económico mediante la concesión de la candidatura presidencial a un general del Ejército, esta alianza político-militar desembocó en la politización de la institución armada (McCleary, 1999). El sistema de partidos se convirtió en una pantalla que únicamente funcionaba para legitimar el acceso al poder del candidato propuesto y negociado entre el sector económico y el ejército. Entre 1954 y 1986, el sistema político se caracterizó por regímenes cuya sucesión se legitimaba mediante elecciones fraudulentas. Los partidos políticos servían como vehículos electorales para los candidatos militares y

cuando no se llegaba a un acuerdo, ocurría un golpe de Estado. (Yashar 1997; McCleary 1999)

Uno de los factores que más ha influido en la creación y sostenibilidad de esta impronta particular en los partidos políticos es que su conformación inicial, al menos en los que estuvieron en la transición y posteriormente, estuvo en manos de líderes no necesariamente apegados a un pensamiento democrático. Como señalan diversos autores, en una transición no es difícil observar que sus principales actores sean antidemocráticos. Según se ha constatado durante la transición, al menos durante los últimos años de dictadura militar, no se hizo ningún pacto explícito entre partidos políticos y el régimen militar. Y es que los partidos políticos fueron poco consultados por el régimen militar con relación a los nuevos procedimientos electorales y la elección de la Asamblea Nacional Constituyente, cuyo único propósito fue redactar la Constitución.

A su vez, debido a que el conflicto armado no estaba resuelto al momento de la transición, el sistema de partidos que enfrentó el cambio de régimen no fue plural. La verdadera pluralidad y apertura del sistema de partidos se logra hasta el momento en que se firma la paz y la guerrilla se convierte en un partido político; en ese momento se completa el espectro político en Guatemala, señala Torres-Rivas (2008) y Soberanis (2008)<sup>35</sup>.

Algunos partidos sobrevivieron la transición, pero desaparecieron en los primeros años de gobierno civil. No obstante, la democracia trajo nuevos impulsos y nuevos discursos. De esa cuenta surgen una gran cantidad de partidos, que igual que en el pasado, se convierten en vehículos electorales, continúan con las viejas prácticas de promover el clientelismo, pero especialmente son instituciones que se convierten en el refugio de militares retirados y representantes del sector económico. Es decir, el sistema de partidos políticos se ha convertido en la nueva arena en donde se diseminan los intereses de estos dos actores.

Si bien, sus posturas no son representativas de una institución en particular, el discurso que manejan y los comportamientos no difieren de las prácticas pasadas: falta de una plataforma ideológica, compra de voluntades, generación de

---

<sup>35</sup> Entrevistas personales

estructuras clientelistas, compadrazgos y presencia de intereses sectoriales. El clientelismo político se convirtió en un componente integral de las estructuras de representación política en la era de la intervención del Estado en América Latina, señala Hagopian (2004).

Lo anterior ha provocado que los principales grupos de poder económico y los militares hayan cambiado su modo tradicional de relacionarse con los partidos y su forma de participación política. Dado el contexto de la democracia, la única forma de acceder al poder es mediante elecciones periódicas, señala Segovia (2005). Tras la transición ya no opera la lógica de la guerra, sino ahora opera la lógica de la política.

No obstante, esta lógica pareciera no operar correctamente en Guatemala, ya que el sistema de partidos políticos enfrenta una serie de problemas que pasan por limitantes institucionales, la falta de democracia interna, la carencia de programas serios de gobierno, la débil comunicación ciudadanía-partidos, el desdibujamiento ideológico, poco énfasis en la formación de cuadros, volatilidad electoral y otros, señala Urrutia citado por Mack (2006)<sup>36</sup>.

Otro de los factores que más evidencia la esencia autoritaria del sistema de partidos políticos es que la historia ha registrado que todas estas organizaciones se han formado alrededor de un líder, con características eminentemente caudillistas, rasgos que se evidencian en la conducción del mismo, su diseño institucional, sus normas de elección de cuadros de dirección y de candidatos de elección popular. La creación de un partido no es otra cosa que el deseo de un caudillo de querer ingresar a la arena política, con el fin de ser dirigente del partido, candidato presidencial y poner a sus más allegados (normalmente familiares y financistas) en posiciones clave en el momento de un proceso electoral. Cuando esa lógica se quiebra, el partido normalmente pasa por crisis, que incluso lleva a su división o, incluso, su desaparición. Muchos partidos aparecen y desaparecen, señala Mack (2006 b), en Guatemala se han registrado

---

<sup>36</sup> En Guatemala se han hecho muchos estudios sobre partidos políticos, pero resalta la producción de ASIES, y entre estos el informe sobre la institucionalización de los partidos políticos en Guatemala de Edmundo Urrutia, la serie de cuadernos de información política de FLACSO, así como los estudios sobre partidos políticos en Centroamérica y Latinoamérica editados por BID-IDEA-OEA.

59 agrupaciones políticas después de 23 años de la primera elección postransicional<sup>37</sup>.

Pero como señala ASIES (2000), uno de los factores que ha contribuido a la débil institucionalización, lo que a la vez incide en la volatilidad electoral, es la falta de precisión en la normativa política electoral, denominada Ley Electoral y de Partidos Políticos, aprobada en el época de la transición hacia la democracia por la Asamblea Nacional Constituyente, en 1985<sup>38</sup>.

Así las cosas, la debilidad institucional del sistema partidario y de los partidos políticos salta a la vista. Este fenómeno se hace evidente frente a la fortaleza de la clase política, quienes no sólo se mantienen dentro del sistema político, sino que para bien o para mal, permiten su funcionamiento y continuidad (mantenimiento del *status quo*). De esta manera, reproducen la forma en como se desempeñan las instituciones, tanto a nivel formal (leyes) como informal (prácticas, valores, cultura política) con todas sus debilidades, virtudes y defectos (Ortiz, 2008).

Para los efectos del presente objeto de estudio, los partidos políticos han tenido influencia significativa en dos instituciones relacionadas con el tema de acceso a la información. En primer lugar el diseño y desarrollo institucional del Congreso de la República. Por otro, la conformación de una burocracia que funciona como el mejor receptáculo de las prácticas clientelistas de la partidocracia.

#### **D. El Congreso de la República:**

El Legislativo es un referente importante de análisis, pues fue el punto final de la deliberación de la ley de acceso a la información pública. Después de 8 años

---

<sup>37</sup> Uno de los partidos más antiguos y que fue el ganador de la primera elección presidencial del régimen democrático fue la Democracia Cristiana, sin embargo, tras los resultados de la última elección registrada a finales de 2007 fue cancelado por no alcanzar el mínimo de votos requeridos por la ley.

<sup>38</sup> A pesar de las reformas que ha sufrido la legislación electoral, no se alcanzan estándares mínimos que coadyuven a un fortalecimiento institucional de los partidos, mejoren sus procesos democráticos internos, y permitan que los partidos transiten de ser vehículos electorales a instituciones formales de intermediación política.

de discusiones finalmente las distintas fuerzas políticas dieron luz verde a este tema y lo convirtieron en derecho positivo vigente. El retraso y los obstáculos que enfrentó tal decisión son discutidos en el siguiente capítulo. No obstante, merece la pena mencionar que en gran parte el comportamiento de los actores legislativos está correlacionado con el sistema de partidos.

Desde el nacimiento de la democracia, el Congreso de la República se ha integrado por diversas expresiones políticas, pero en tres ocasiones ha sido dirigido por tres bancadas mayoritarias (aplanadoras) del mismo partido de gobierno, y en otras tres ocasiones ha sido conducido por coaliciones partidarias, en donde el pivote lo ha constituido el partido oficial, el cual ha buscado negociaciones y pactos que le faciliten la aprobación de leyes que requiere para la conducción del gobierno.

Las dos modalidades han generado resultados distintos. Por una parte se ha criticado el modelo del partido mayoritario, pues según los analistas eso ha desembocado en un funcionamiento poco democrático del Legislativo, ya que al tener la mayoría relativa el Ejecutivo únicamente ha entrado en discusión de leyes que requiera de mayoría calificada, para lo cual se ha servido de métodos poco ortodoxos, en donde principalmente ha mediado la compra de voluntades. La otra modalidad también ha sido seriamente cuestionada, ya que se ha criticado la parálisis en la que ha entrado el gobierno mientras no logra articular el número de votos necesarios para aprobar leyes. Las coaliciones han sido menos duraderas y la operación política del partido de gobierno, en ocasiones, ha sido poco efectiva.

En este sentido, una de las principales características del Legislativo de Guatemala es su alto índice de transfugismo, entendido éste como la situación que ocurre cuando un miembro de un partido se separa de la agrupación política a la que pertenece y se une a otro partido político diferente o bien se declara independiente, sin importar las razones. Como señala Mack y Arrivillaga (2005), los argumentos a favor y en contra del transfugismo han girado alrededor de aspectos como la falta de valores morales de los congresistas, los intereses personales de los diputados, entre otros aspectos<sup>39</sup>. El estudio de estos autores

---

<sup>39</sup> Para un análisis más detallado sobre este fenómeno ver Mack y Arrivillaga (2005)

sentencia que este fenómeno está hondamente arraigado dentro del diseño institucional de la democracia guatemalteca, que evidencia la supremacía de los intereses particulares sobre los colectivos, además que no establece mecanismos para la rendición de cuentas.

Lo importante de este tema es que este tipo de comportamiento está vinculado a la forma en la que se han concebido las instituciones en el inicio de la transición democrática, por lo tanto, plantar estrategias que permitan darle seguimiento al proceso de aprobación de una ley se hace cuesta arriba. No hay nada seguro. El diseño y desarrollo institucional del sistema de partidos y del Legislativo no exige la disciplina partidista y genera mucho margen de incertidumbre en el cumplimiento de compromisos políticos.

## Capítulo IV

### Relato de un proceso de discusión pública

La existencia y pervivencia de los legados autoritarios se ha construido como la interacción entre actores y sus comportamientos en determinado marco institucional. En el presente capítulo se dará cuenta del proceso de discusión de diversos anteproyectos de ley sobre acceso a la información que permiten no solo evidenciar la presencia de tales herencias autoritarias, sino su fuerte injerencia en el proceso político de Guatemala.

La deliberación pública que condujo a la aprobación de la ley de Acceso a la Información Pública, decreto 57-2008, el cual fue aprobado por el Congreso de la República, el 23 de septiembre de 2008; sancionado por el Organismo Ejecutivo, el 22 de octubre de 2008; y publicado al día siguiente implicó un proceso de 8 años. Durante este lapso, las discusiones se produjeron en distintos ámbitos y los actores involucrados pertenecían a diferentes sectores.

Funcionarios públicos, activistas sociales, periodistas, académicos y legisladores se vieron involucrados en un proceso que durante muchos años pareció no llegar a un final feliz. Cada proceso enfrentó obstáculos que normalmente minaron su camino hacia la aprobación como una norma positiva y vigente. No obstante, debido a diversos factores, finalmente el Congreso de la República aprobó dicha normativa. El proceso de discusión habrá de separarse en cuatro momentos<sup>40</sup>. El primero hace referencia a las primeras iniciativas de ley que se presentaron al Congreso, pero especialmente, la que provenía de la Presidencia de la República, justo en el arranque del presente siglo. El segundo momento, fue el proceso de discusión de un anteproyecto de ley que fue discutido por diversos sectores de la sociedad civil en la legislatura pasada y que fue presentado por dos congresistas para su aprobación.

---

<sup>40</sup> La parte fundamental del primer momento se extrajo de Gramajo (2003), que fue parte de la tesis de maestría. El segundo, tercer y cuarto momento se obtuvo fundamentalmente de notas personales, ya que participé directamente en dichas deliberaciones públicas, como miembro de alguna de las organizaciones, o como investigador independiente en otras.



El tercer momento, es el relacionado con la discusión pública que la Presidencia de la República hiciera en el año 2006. En dicha oportunidad se instaló una mesa nacional de diálogo para tratar el tema de transparencia, y la temática de Acceso a la Información fue parte importante de dicha deliberación, no sólo a nivel de la iniciativa referida, sino de procesos de acceso a la información pública que había aprobado el Organismo Ejecutivo.

El último momento se refiere a todo lo sucedido en el 2008. En esta oportunidad se modifica el marco de la discusión, ya que el tema es discutido en dos esferas casi simultáneamente. Por un lado, una entidad estatal convoca a sociedad civil a discutir sobre el tema y sobre la urgencia de su aprobación, por el otro, dos diputadas presentaron al Legislativo una iniciativa de ley cada una. Finalmente, la comisión legislativa, que tiene a su cargo la elaboración del dictamen respectivo, presenta al pleno del Congreso una iniciativa “unificada”, la cual recibe el beneplácito unánime de todas las bancadas del Organismo Legislativo. Así las cosas, tras ocho años de discusión finalmente se cuenta con una Ley de Acceso a la Información Pública cuyo contenido dista mucho de todas las planteadas anteriormente, pues supera, en algunos elementos a otras normas aprobadas en la región, pero hay elementos que se introdujeron en la discusión, que pueden debilitar su vigencia real y que no son más que evidencias de ese sistema político que no puede desprenderse de ciertas inercias autoritarias. A continuación se presentan los detalles de cada uno de estos momentos.

## **A. El génesis de una discusión**

Como parte del cumplimiento de los acuerdos de paz, en agosto del año 2000, la Secretaría de Análisis Estratégico (SAE) de la Presidencia de la República elabora un anteproyecto de ley de libre acceso a la información. Con la finalidad de socializar el documento, la SAE convoca a organizaciones de la sociedad civil, para que conjuntamente lo discutieran y así se articulara un anteproyecto que contara con el consenso de las mismas.

Entre las organizaciones convocadas están, la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz, la Misión de Verificación de Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA), la Comisión Nacional de Justicia, la Asociación de Periodistas de Guatemala (APG), el Colegio de Abogados de Guatemala, el Instituto de Magistrados del Organismo Judicial, la Asociación de Jueces y Magistrados del Organismo Judicial, la Fundación Myrna Mack y la Coordinadora de Oficinas de Derechos Humanos, Pastoral Social.

Así también fue invitada la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, el Grupo de Apoyo Mutuo (GAM), el Centro para la Defensa de la Constitución (CEDECON), el Centro de Acción Legal en Derechos Humanos (CALDH), Familiares y Amigos en contra de la Delincuencia y el Secuestro (FADS), la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), el Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES), Asociación para el Estudio y la Promoción de la Seguridad en Democracia (SEDEM) y el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IPES).

Según consta en el memorando No. 15/2000, del 17 de agosto de 2000, emitido por la SAE<sup>41</sup>, los invitados recibieron el borrador del anteproyecto de Ley de Libre Acceso a la Información, con el fin de que el mismo fuera analizado y comentado. La oficina presidencial justificaba la creación de dicho anteproyecto como *“parte del esfuerzo de poner en vigencia los controles jurídicos y sociales que fortalezcan las garantías ciudadanas de seguridad y acceso a la información”*. Por mandato presidencial, la elaboración del anteproyecto estuvo a cargo de la Secretaría de Comunicación Social, de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH) y la SAE; sin embargo, se sabe que ésta última dependencia presidencial fue la encargada de redactar el documento.

Otro de los hechos que motivó la promoción de esta iniciativa, según consta en el documento oficial, era darle seguimiento a una de las recomendaciones que el Señor Santiago Canton, Relator para la Libertad de Expresión de la

---

<sup>41</sup> El memorándum fue facilitado por el Centro de Documentación de SEDEM

Organización de Estados Americanos (OEA), hiciera al Estado de Guatemala, en su informe en el año 2000<sup>42</sup>.

El anteproyecto, que constaba de 34 artículos, abarcaba temas como el acceso a la información sobre el funcionamiento de los distintos organismos del Estado, regulaba también lo relativo al acceso a información personal que estuviera en manos de organismos del Estado y entidades privadas (Habeas Data), excepciones, reservas, así como lo relativo a información secreta. Pero más allá de la formalidad de la convocatoria, invitados y la conformación del proyecto, había un elemento clave: el inicio de las discusiones. Según Gramajo (2003; 36)) el entonces encargado de la SAE, Edgar Gutiérrez, dicho borrador habría sido enviado con anterioridad al relator de la OEA, para su revisión, quien posteriormente hizo algunos comentarios que fueron incluidos en el documento antes de ser distribuido a las organizaciones civiles. Es decir, el documento había sido cabildeado en instancias internacionales, con el fin de que no recibiera muchas enmiendas. Tras su presentación pública y después de varios días, algunas de las organizaciones invitadas presentaron también sus respectivos comentarios y propuestas al anteproyecto.

A manera de resumen los participantes en la discusión concluyeron que era un paso positivo y favorable para el proceso democrático la creación de una ley de esta naturaleza. Sin embargo, plantearon las siguientes observaciones: el proyecto evidenciaba falta de estructura, ambigüedades y confusión en los distintos conceptos; y una de las observaciones más fuertes fue que el tema de acceso a la información y el Habeas Data debían regularse en leyes distintas. Las carencias del documento, al parecer, también tenían otras razones. Gramajo (2003) señala que el proyecto evidenciaba una profunda falta de capacidad y conocimiento técnico del tema de parte de los representantes del Gobierno. A ello hay que sumarle que los planteos hechos en la iniciativa establecían conceptos propios de la doctrina de seguridad nacional, postura propia de un Estado contrainsurgente y completamente incongruente en momentos en que la paz ya había sido firmada.

---

<sup>42</sup> Disponible en <http://www.cidh.org>

Asimismo, existía el temor de que la ley fuera más restrictiva y que cayera en inconstitucionalidades. SEDEM insistió en que se abriera el proceso de discusión y se invitara a otros sectores como el académico y a los medios de comunicación, actores sociales de suyo importantes en el contexto político nacional y que quedaron fuera de la convocatoria oficial. Sin embargo, ello no ocurrió y eso, como señala Hernández, citada en Gramajo (2003) puede responder a que una presencia más amplia le hubiera significado al Gobierno la pérdida de control de dicho proceso. Se hubiera vuelto un proceso inmanejable para ellos, agrega Hernández.

Entre los puntos de consenso a los que arribaron pueden mencionarse la urgencia en la aprobación de la ley, la importancia de introducir el concepto de interés público, la creencia en el derecho a la exhibición de información, la necesidad de otorgar temporalidad a la categoría de secreto y a la desclasificación automática, así como lo perentorio que se hace establecer una cultura de vigilancia y responsabilidad sobre los funcionarios.

Posteriormente, la SAE, retomando las propuestas y conclusiones de las diversas organizaciones a las que se les envió el anteproyecto, redactó una segunda versión. Ya la segunda versión del documento evidenciaba algunas modificaciones, entre los que destaca el nombre que se propone para la ley.

Este borrador ya plantea que la ley se denomine “Libre Acceso a la Información: derechos, garantías y defensas”. Además, en la exposición de motivos, ya se incluye como una de las razones que motiva la creación de la ley lo referente a la obligación que tiene el Gobierno de darle cumplimiento a lo establecido en convenciones internacionales, así como también a los acuerdos de paz, en especial lo que señala el numeral 52 del Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Funcionamiento del Ejército en una Sociedad Democrática.

Asimismo, según consta en el memorando oficial, se incluyeron casi todas las observaciones y recomendaciones que hicieron las organizaciones civiles. No obstante, esto último al parecer no fue del todo cierto, pues en los documentos que dichas entidades remitieron a la SAE con las observaciones a esta segunda

versión, se puede evidenciar una queja generalizada: sus distintas propuestas no están recogidas en el anteproyecto.

Por su parte, SEDEM habría señalado lo positivo que la ley promueva la reglamentación de tres derechos: la publicidad de actos administrativos, determinar los niveles de clasificación y desclasificación, así como el acceso de las personas a información suya en archivos estatales (Habeas Data). Pero, el desarrollo de estos tres derechos, a opinión de dicha organización, se hace de forma simultánea y confusa, por lo cual se insiste en la recomendación de hacerlo en leyes distintas. En este momento del proceso, uno de los temas más importantes de la discusión fue que las temáticas que arrojan la iniciativa debían separarse en leyes distintas. La realidad del proceso político y lo incipiente en el desarrollo de la discusión del tema, incluso a nivel internacional, no permitía encontrar un punto de fuga a la tensión que implicaron las diversas posturas. Unas apostaban por una iniciativa integral, otros por todo lo contrario.

A las propuestas de SEDEM se sumaron planteos de otras organizaciones sociales, quienes seguían manifestando su preocupación por algunas carencias sustantivas y no poco importantes para la tutela de tal derecho.

Finalmente, a esta segunda ronda de discusión se aúnan los comentarios de una organización internacional, según consta en Gramajo (2003; 38). Kate Martin, del Center For National Security Studies, señala que el análisis realizado a dicho anteproyecto se hizo bajo la perspectiva de criterios internacionales en derechos humanos, en especial, en lo referente al Derecho a la Información y Libertad de Expresión. De allí que una de sus principales preocupaciones sea la poca claridad y la confusión de términos que se evidencian en el documento. Por lo anterior, recomiendan que los anteproyectos contengan una redacción más clara y simple, pues eso garantiza en gran medida el mejor funcionamiento de la ley. Así también hacen referencia en separar los distintos ámbitos que trata la iniciativa, pues se generan confusiones y contradicciones (acceso a la información, habeas data, etc.).

En conclusión, los participantes señalaron que la iniciativa sigue siendo restrictiva, confusa y con procedimientos parciales. En octubre de ese mismo año,

según consta en el memorando 26-2000 emitido por la SAE, se convoca a una reunión para conocer la tercera versión del anteproyecto de ley. Debido a las constantes quejas de las organizaciones civiles con relación a que sus propuestas no estaban siendo tomadas en cuenta en los nuevos documentos que elaboraba el Gobierno, SEDEM planteó modificar la metodología de trabajo. Se propuso que en aras de aprovechar los insumos de todos los participantes en la discusión se realizaran unas jornadas de trabajo entre abogados representantes de las organizaciones civiles y abogados de la SAE, con el fin de redactar el documento que incluyera las propuestas de los participantes. Así las cosas, el 25 de octubre se conforma una comisión técnica la cual fue aprobada por la asamblea general de todas las organizaciones civiles participantes en la discusión.

Dicha comisión quedó integrada por abogados representantes de la SAE, la Fundación Myrna Mack, CALDH y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala. Esta comisión evaluó el documento emitido por la SAE y elabora otro. Se plantea así una nueva estructura para la iniciativa, partiendo de la idea de integrar los tres grandes temas que abarca la misma: acceso a los actos de la administración pública en general, acceso a datos personales en archivos estatales y acceso a datos personales en archivos privados. Debido al reordenamiento también se integró una nueva versión sobre la exposición de motivos de la ley. Finalmente, al replantearse una nueva estructura del anteproyecto, las propuestas originales fueron ampliadas adicionándose aspectos como la legalidad, características básicas de archivos, nuevas normativas y procedimientos, entre otros.

A estas alturas de la discusión, el cuarto borrador presenta considerables modificaciones. Entre ellas, se amplió en 9 artículos y su estructura ya presentaba 7 capítulos. Aun cuando había un reconocimiento por los avances significativos que se habían logrado con la conformación de la comisión técnica, todavía existían muchos disensos entre las organizaciones civiles y los representantes del Gobierno, pues consideraban que había una conceptualización equívoca entre el tema de acceso a la información y el habeas data, así como el hecho de ampliar las excepciones más allá de las que establece la Constitución. A su vez, había una

preocupación por el ámbito restrictivo con el que se estaba conceptualizando a la “Administración Pública” y se solicitaba que quedara claro que su aplicación abarcaba a cualquier organismo del Estado y sus entidades autónomas y descentralizadas.

Gramajo (2003; 40) señala que según los representantes de las organizaciones civiles, el Gobierno representado por la SAE, rompió el procedimiento de la discusión unos días antes de que se realizara la reunión en la cual se revisaría, artículo por artículo, el anteproyecto elaborado por la comisión técnica. No obstante, sorpresivamente, el 27 de marzo del 2001 la SAE convoca nuevamente a una reunión para discutir el quinto borrador del anteproyecto, denominado Documento C, un documento que recogía algunas propuestas de las organizaciones civiles, pero que, finalmente, habría sido elaborado de manera unilateral por parte del Gobierno. Por lo anterior, los representantes de las organizaciones civiles no asisten a dicha reunión, pues el procedimiento de convocatoria no había sido el acordado.

Las organizaciones civiles manifestaron su descontento ante la postura oficial, en especial por haber violado los acuerdos respecto a la metodología de trabajo acordada, razón por la cual se negaron a revisar el documento. Ante esto, el responsable de la SAE respondió a las organizaciones, justificando que había una serie de presiones y compromisos políticos en el Gobierno para que el documento estuviera finalizado y aprobado en marzo del 2001. Según señalan algunos de los que participaron en la discusión, el encargado de la SAE, Edgar Gutiérrez, les aclaró que los tiempos políticos del Gobierno no son los mismos que el de la sociedad civil, por lo anterior tenían que ir de forma más rápida en la discusión. Y es hasta este momento que la parte gubernamental decide presentar por primera vez el documento a los medios de comunicación.

El Gobierno había argumentado a los representantes de la sociedad civil que corría prisa por presentar la iniciativa al Congreso y así darle cumplimiento al calendario establecido en los acuerdos de paz. Sin embargo, tanto fue el apuro del Ejecutivo que tuvo en su poder el documento nueve meses, pues fue hasta el 11 de diciembre del 2001 que lo remite al Organismo Legislativo. Una vez presentada

la iniciativa en el pleno en primera lectura, la misma fue trasladada a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales para su análisis y discusión. La postura del Organismo Ejecutivo evidenció poca capacidad de negociar y lograr consensos con sociedad civil. Como señalan varios activistas sociales, la actitud del gobierno fue abrir un proceso de diálogo para dar una impresión positiva, pero en el fondo no estaban dispuestos a ceder en nada, especialmente aquello referido a las excepciones a la información relativas al conflicto armado. Esta actitud empata con el planteamiento de Garretón (1991) en el sentido de que los actores autoritarios han entrado al juego del aprendizaje democrático. Quizá su comportamiento ya no se basa en la imposición, sino ante todo en la negociación y simulación, pero en el fondo se niegan a perder sus prerrogativas y beneficios.

No obstante, no es la única iniciativa de esa naturaleza que había recibido la comisión, ya que anteriormente la diputada Nineth Montenegro habría presentado una iniciativa sobre el Habeas Data. Asimismo, el 20 de febrero del 2002, los diputados Leonel López Rodas y Jorge Rosales presentaron un anteproyecto denominado Ley Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y, finalmente, el 9 de abril del mismo año, el diputado Hugo Rolando Samayoa presenta una iniciativa para regular el Acceso a la Información Pública y Privada.

Sin embargo, dichos anteproyectos ya no fueron tomados en cuenta para su revisión en la comisión legislativa, pues ya había fenecido su tiempo, según lo establece la Ley de Régimen Interior del Congreso. Pero, la aplicación de la ley de Régimen Interior en ese aspecto dependió más por el tema de las iniciativas, pues hay algunas que aún cuando el tiempo de vida que les otorga la ley haya finalizado, son tomadas en cuenta. Este comportamiento no sólo evidencia la desintitucionalización del Congreso en sí mismo, como señala Mijangos (2008) sino evidencia la discrecionalidad de los actores políticos para tomar decisiones a su conveniencia utilizando a su favor lo que les permite el entramado institucional, o en su caso, todo aquello que no les prohíbe hacer. En palabras de Alcántara (1995), el legado autoritario engendra “quistes” cuya permanencia afecta el propio desarrollo de los procesos políticos. Es decir, son aquellas deformaciones que se



generaron como resultado de un error en el diseño o desarrollo institucional en la etapa pos-transicional.

Muchos diputados en ese momento argumentaron que el proceso tortuoso que llevó dicha iniciativa se debió a procesos de arbitrariedad y autoritarismo. El partido de gobierno contaba con mayoría en el Legislativo y en las comisiones, por ello le pusieron mucho interés a la iniciativa de la presidencia y se dejaron de lado las otras. La comisión puede revisar todos los proyectos e integrar en uno sólo todos aquellos aspectos que consideren importante, pero no existe un mandato legal que los obligue. Este es uno de los aspectos en donde más se puede evidenciar las dolencias de la ley interna del Congreso. El presidente de la comisión legislativa tiene plena libertad para establecer la agenda y sus prioridades, señala Mijangos (2008).

La iniciativa recibe dictamen favorable por parte de la comisión legislativa un año después, a finales del 2002. El dictamen fue otorgado por mayoría, ya que no se logró la unanimidad, debido a que no se alcanzó un consenso, debido a varias discrepancias que presentaba la norma, entre ellas, la más polémica era la referida a las excepciones al derecho.

Esta iniciativa formó parte de los compromisos adquiridos por el Estado ante el Grupo Consultivo, ente encargado de velar por el cumplimiento de los acuerdos de paz, pero la misma no logró pasar el umbral de la aprobación, pese a la insistencia de Misión de Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA), de países donantes del proceso de paz y de algunas organizaciones internacionales de crédito, para quienes es importante el tema de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas.

De este proceso pueden colegirse varios aspectos. En primer lugar los actores que estuvieron involucrados. Evidentemente resalta la presencia de la Presidencia de la República y las organizaciones civiles. Hay que tomar en cuenta que dicho período presidencial se caracterizó por dar plena participación a sectores sociales para la discusión de temas importantes, pero dicha apertura fue una estrategia política y de discurso, pues no existe en el entramado institucional del Estado una norma que obligue al Ejecutivo a cumplir con consensos y/o pactos

alcanzados mediante una negociación con sociedad civil. La coordinación de acciones de deliberación pública por parte del actor político no tuvo otro objetivo más que la simulación de comportamientos democráticos y de participación. No obstante, las prácticas de dichos actores no hacen otra cosa más que repetir acciones que demuestran actitudes que se arrastran del pasado, como señalan Hite y Cesarini (2004). La Presidencia simplemente buscaba legitimarse y darle cumplimiento a lo que establece el acuerdo de paz, especialmente el inciso 52 del Acuerdo Sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, el cual señala que *“con miras a evitar cualquier abuso de poder y garantizar el respeto de las libertades y los derechos ciudadanos, el gobierno se compromete a promover ante el Congreso de la República una ley que regule el acceso a la información sobre asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, establecidos en el artículo 30 de la Constitución y que disponga de procedimientos y niveles de clasificación y desclasificación”* (el subrayado es propio). El compromiso, como puede verse, era únicamente enviar una iniciativa ante el Congreso. Nada más. Por ello, la apertura y publicidad que tuvo la discusión, fue una estrategia más política y mediática. Al gobierno únicamente le interesaba completar la lista de pendientes que implicaba el proceso de paz. De esa cuenta, la iniciativa presentada ante el Congreso de la República presentaba graves fallas técnicas.

No obstante, la comunidad internacional tenía otra lectura de dicha iniciativa. Guatemala, a raíz de la firma de los acuerdos de paz, ha sido objeto de una serie de donaciones y préstamos para el cumplimiento de los mismos. Por lo anterior, un instrumento legal de esta naturaleza buscaba transparentar las acciones del Ejecutivo, en especial, con los recursos provenientes de la comunidad internacional<sup>43</sup>.

En relación al sector social que participó en este proceso, hay una característica que merece la pena resaltar: las organizaciones que respondieron a la convocatoria y que siguieron de cerca el camino de deliberación le imprimieron

---

<sup>43</sup> En ese entonces, el presidente George W. Bush durante una reunión de mandatarios que se realizó en Monterrey, México, expresó su negativa a otorgar recursos a países cuyos gobiernos fueran corruptos y no contaran con legislación en materia de acceso a la información y transparencia.

un carácter particular a dicho proceso. En este momento se puede decir que el tema de acceso a la información pública se volcó definitivamente hacia todo lo referido al pasado histórico del país. Así las cosas, el tema de acceso a la información se vislumbró como un instrumento que permitiera obtener información del conflicto armado que coadyuvara, especialmente, a la consecución de procesos judiciales en contra de militares que habrían incurrido en la comisión de delitos. Es decir, la perspectiva que se ofrece desde la transparencia del poder público, la publicidad de los actos de la administración, así como la rendición de cuentas, no fueron elementos de peso en esta discusión. Los esfuerzos se encaminaron a promover un instrumento legal que permitiera escarbar todo aquello que estaba bajo la alfombra. De ahí se entiende el por qué de los que participaron: fueron organizaciones dedicadas al estudio y la promoción de los derechos humanos, seguridad, justicia y debido proceso. De hecho, muchas de estas organizaciones han liderado procesos judiciales de gran impacto para el sistema de justicia en Guatemala<sup>44</sup>.

Desde el nacimiento de la democracia y conforme fue llegando el fin del conflicto armado, en Guatemala la organización social comenzó a tomar un espacio relevante en la discusión pública. Como bien recuerda Torres-Rivas (2008), la organización social había sido prácticamente aniquilada y/o sometida durante el conflicto armado. Pero durante la transición, las organizaciones sociales comenzaron a desarrollar cierto conocimiento en diversas áreas y se convirtieron en interlocutores indispensables para el actor político y económico. A esto se suma el hecho de que muchos líderes de dichas organizaciones también han ido ganando un espacio de reconocimiento simbólico por parte de los medios de comunicación. Por lo tanto, en un entendido de conveniencia política y pública, el actor político reconoce que en este tema, incipiente en ese momento en Guatemala, la única puerta de validación de la propuesta era mediante la discusión pública con la sociedad civil.

---

<sup>44</sup> El caso del asesinato de la antropóloga Myrna Mack, del Obispo Juan Gerardi, la matanza de Xamán, las Dos Erres, entre otros.

Sin embargo, el comportamiento patentiza del aprendizaje que los legados han tenido en la transición y en la lógica de la política. Más que imponer y ordenar, se propicia la discusión, se promueve el acuerdo y se simula la obtención de resultados. Pero posteriormente, el actor autoritario hace uso del marco institucional que tiene a su alcance para promover sus intereses particulares y evitar un cambio en el *status quo* que perjudique su permanencia y prerrogativas.

No obstante, este aspecto referido al pasado histórico no era el discurso sólo de dichas organizaciones sociales, sino también el de muchas entidades y países de la comunidad internacional, pues están convencidos que para conocer los acontecimientos ocurridos durante el conflicto armado es imprescindible tener acceso a cierta información que el Estado mantiene en reserva.

El tercer actor involucrado en este proceso fue el Congreso de la República. A pesar de que no participó en la elaboración de la iniciativa, sí tuvo un papel importante en el proceso de su aprobación, el cual se vio truncado al final. Debido al contexto político de ese entonces, se apostaba que el Legislativo aprobaría la ley sin mayores contratiempos. El partido de gobierno contaba con mayoría y presidía la Junta Directiva del Legislativo. El Frente Republicano Guatemalteco (FRG) por medio de su líder y presidente del Legislativo había declarado públicamente su apoyo a la aprobación de la agenda de la paz, como era conocido el listado de leyes emanadas de dichos acuerdos. El tema de las aplanadoras en el Congreso ha sido recurrente en Guatemala, muchos de los gobiernos civiles han tenido la suerte de contar con un bloque de diputados que supera, al menos, la mayoría relativa. Y este caso no era la excepción. Pero tampoco fue la regla: la iniciativa ingresó oficialmente en noviembre de 2001 y al término de la legislatura, ésta no se aprobó.

El punto de inflexión se origina en la organización política del partido de Gobierno. El líder natural del partido no era el Presidente de la República, sino el presidente del Congreso. El liderazgo y las principales decisiones políticas emanaron del Legislativo, el cual estaba en manos del general retirado, Efraín Ríos Montt, un militar que fue Jefe de Gobierno tras un golpe de Estado y en cuyo mandato se sucedieron los mayores hechos cruentos del enfrentamiento armado.

Y en el Congreso, por tanto, se aprobaron las leyes que él y la cúpula de partido decidían. Eso nunca tuvo discusión. Además que muchos funcionarios del Ejecutivo fueron más leales al presidente del Congreso, pues su posición fue sostenida por él y por el veto que el Congreso podía ejercer en determinado momento para la remoción de funcionarios ejecutivos.

Ante esta situación y el sentido del discurso que había tomado la iniciativa de acceso a la información, prácticamente fue inviable la aprobación de tal anteproyecto. Uno de los principales acusados de violaciones a los derechos humanos tanto nacional como internacionalmente –el general Ríos Montt- no sería precisamente quien diera el aval para la aprobación de una norma que lo pusiera prácticamente en el banquillo de los acusados.

En ese entonces una iniciativa de tal naturaleza era poco conveniente para otro actor en particular: los militares<sup>45</sup>, un sector sobre el que pesan serias acusaciones de violación a los derechos humanos, así como de haber incurrido en actos de corrupción mientras estuvo presidiendo la jefatura de gobierno. Aquí es donde convergen los intereses de estos dos actores: la institución militar y el Organismo Legislativo. Como se señaló anteriormente, este último estaba presidido por el general Ríos Montt y por su parte, uno de los principales jefes castrenses en ese momento era el general Enrique Ríos Sosa (hijo del general Ríos Montt). Ante este escenario, la iniciativa de acceso a la información encontró obstáculos verdaderamente infranqueables que hicieron inviable su aprobación. Como se señaló anteriormente, uno de los ejemplos más claros de los legados autoritarios en instituciones formales son aquellos enclaves explícitos, dominios reservados u otro tipo de instituciones similares que le sirven a modo de refugio. Y es que dichos enclaves funcionan y permiten a los actores autoritarios, comprometidos con regímenes anteriores, mantener una influencia significativa en los nuevos procesos.

En este período de gobierno, los actores autoritarios encontraron un enclave explícito. Se vuelve a acceder a posiciones de poder dentro del poder político, dentro de la estructura militar y se promueve un nuevo sector económico

---

<sup>45</sup> Este actor no estuvo invitado oficialmente a la discusión de la iniciativa.

que sea contrario al tradicional. Con este escenario, una ley que buscara precisamente acotar mucho el margen de maniobra a comportamientos autoritarios, de secretismo y discrecionalidad no iba a tener un buen término.

Finalmente, hay que tomar en cuenta que más allá del comportamiento de los actores autoritarios en uno u otro sentido dentro del Congreso, ninguna iniciativa de importancia política verá la luz al final del camino si ésta llega para su discusión el último año de la legislatura, ya que los diputados están más interesados en el juego electoral buscando su reelección o apoyando a un candidato presidencial determinado. Y precisamente así fue. Dicha legislatura finalizó, hubo cambios en el seno del Congreso como en el Ejecutivo, y borrón y cuenta nueva.

## **B. Un fallido segundo intento**

Aparentemente este primer proceso no fue motivo de frustración para uno de los actores involucrados: las organizaciones sociales. El interés por la temática de acceso a la información continuó, especialmente con la llegada del nuevo gobierno, el que en sus discursos de campaña se aventuró a hablar sobre transparencia y rendición de cuentas. Haber comprado tal discurso por parte de las nuevas autoridades, abre la esperanza a organizaciones sociales para mantener viva la temática sobre la necesidad de una ley de acceso a la información pública. El gobierno anterior (FRG), había sido señalado de haber incurrido en grandes hechos de corrupción. De hecho, hasta el momento se han abierto procesos judiciales a varios funcionarios de dicho gobierno<sup>46</sup>.

Por ello, aprovechando el cambio de gobierno y de legislatura, entre otros factores, diversas organizaciones sociales agrupadas en una coordinadora echaron a andar la discusión de un segundo anteproyecto con la finalidad de

---

<sup>46</sup> Por tales señalamientos se han abierto procesos judiciales y han guardado prisión el Vicepresidente, el Ministro de Finanzas, el Ministro de Gobernación, autoridades del sistema de Seguridad Social, El Contralor General de la Nación, entre otros, y está abierto un proceso judicial en contra del ex Presidente y varios funcionarios militares por una supuesta malversación de fondos.

superar los antiguos disensos, introducir mejoras al proyecto presentado al Congreso en su momento y, sobretodo, aprovechar la experiencia comparada de otras legislaciones para enriquecer el mismo, señala Gramajo (2006 B; 12).

Los altos índices de corrupción registrados durante el gobierno anterior y un evidente clamor social por la transparencia se convirtieron en los cimientos propagandísticos de dicha administración (2004-2007)<sup>47</sup>. Las nuevas autoridades se lanzan a la arena pública con la promesa de gobernar de manera transparente y eficaz. El presidente de la República, incluso, crea la figura del Comisionado Presidencial para la Transparencia y aprueba un código de ética de los funcionarios públicos. Asimismo, el nuevo gobierno revive el programa denominado “Guatecompras”, el cual contiene el sistema de información de contrataciones y adquisiciones del Estado en una página web.

La presunta buena voluntad de los nuevos funcionarios y el discurso reiterativo sobre su actuación transparente se convierte en una circunstancia que no se desaprovecha desde la sociedad civil, con el fin de incidir de manera más efectiva en este tema. De ahí que se hicieran, por ejemplo, acciones de incidencia como la creación de un observatorio ciudadano de libre acceso a la información pública, conferencias, seminarios y talleres, entre otras, tanto en la capital como en la provincia, con el fin de retomar la discusión de dicha temática. Por su parte, la Asociación para el “Desarrollo, Organización, Servicios y Estudios Socioculturales” (DOSES) y la organización “Acción Ciudadana”, organizaron dos seminarios de manera independiente, con la participación de dos expertos latinoamericanos<sup>48</sup> sobre el tema, lo cual en determinado momento marcó nuevamente el inicio de las discusiones sobre la temática de Acceso a la Información Pública.

En el seminario de Acción Ciudadana se logra la presencia de algunos altos funcionarios de gobierno, quienes se comprometen a gestionar la iniciativa y apoyar todas las acciones tendientes a disminuir la corrupción estatal, un mal

---

<sup>47</sup> Los medios de comunicación a finales de 2003 y principios de 2004 recogieron tanto el discurso de transparencia utilizado por el candidato ganador en época electoral, así como en el inicio de su gestión presidencial.

<sup>48</sup> Dr. Juan Francisco Escobedo, de México, y el Dr. Roberto Saba, de Argentina.

crónico en la administración pública guatemalteca. Sin embargo, no fue sino hasta el seminario organizado por DOSES, en el cual se acuerda la instalación de una coordinadora social integrada por representantes de DOSES, la Fundación Myrna Mack, de Acción Ciudadana, de la Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales (ASIES), de la Asociación para el estudio y la promoción de la Seguridad en Democracia (SEDEM), del proyecto de Fortalecimiento de Organizaciones Sociales en temas de Seguridad (FOSS) y del Centro de Estudios de Guatemala (CEG).

Pero analizando lo sucedido en el proceso anterior, la instalación de la coordinadora social corría el peligro de ser señalada de excluyente al no tomar en cuenta al menos al Organismo Ejecutivo. Por ello se decide invitar a un representante gubernamental, en especial, a un personero de la Secretaría de Análisis Estratégico (SAE), dependencia que había coordinado la discusión del primer anteproyecto. El funcionario<sup>49</sup> aceptó a participar como oyente y a brindar toda su experiencia y apoyo, pero únicamente en aquellas cosas que se le requirieran.

Según Gramajo (2005 B), la instalación de este grupo de discusión tenía una razón de ser: cada una de las organizaciones mencionadas estaba canalizando esfuerzos y recursos tanto humanos como financieros por el tema de manera individual y lo que precisaba era unir éstos y toda la experiencia y capacidad técnica y académica para poder discutir un solo proyecto. Fue así como a partir del mes de mayo de 2004 y durante los próximos tres meses, que tras intensas, discutidas y caldeadas reuniones semanales, la coordinadora logró redactar un solo proyecto de ley.

Como base de la discusión y para no echar por la borda el camino recorrido que se había logrado en el año 2001, la coordinadora decide iniciar este nuevo proceso sobre la base del anteproyecto presentado en dicha oportunidad al Congreso de la República. A su vez se discute la metodología de trabajo y se acuerda que todos los acuerdos habrán de alcanzarse en base a consensos. Por

---

<sup>49</sup> El Dr. Francisco Jiménez había sido Secretario de la SAE y en el 2008 asume como Ministro de Gobernación y 2009 como Coordinador de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad.



su parte ASIES, quien tenía un proyecto de elaborar una ley en la materia ofreció convertirse en la secretaría técnica de la coordinadora y prestar toda la ayuda de logística que requirió la discusión. Esto incluyó además la participación de Antonio Monzón, el abogado que el gobierno anterior había contratado para la redacción del anterior anteproyecto y que en esta oportunidad había vuelto a ser contratado por ASIES para redactar esta nueva iniciativa.

Antes de iniciar el proceso de discusión hubo que someter a deliberación otros puntos no menos importantes<sup>50</sup>: unificar o no el tema de acceso a la información y el de clasificación y desclasificación de documentos, ya que hasta ese momento estaban establecidos por separado. La decisión se tomó a favor de unir ambos temas en un solo documento para evitar posteriores problemas. Es decir, se deseaba prevenir que por descuido o mala intención del actor legislativo, en cualquier caso, la última ley aprobada restringiera la anterior o viceversa. No cuidar ese aspecto podría echar por la borda todo el trabajo que se venía realizando sobre dicha temática. Por ello, es que finalmente dicho anteproyecto se denominó “Ley de Acceso a la Información Pública y Clasificación y Desclasificación de Información Estatal Reservada”.

Una vez llegados a este acuerdo, se inició la discusión sobre la temática de manera global y esto incluyó analizar cuáles son los objetos de una ley de esta naturaleza. Esto respondió a que hubo un intento por conocer directamente la iniciativa y tratar de hacer una especie de disección de la misma, pero de manera desordenada. En este caso, fue a instancia de un planteo de la Fundación Mack que se inicia una discusión más de fondo y que fuera la base sobre la cual discutir elementos más particulares. Por ello, en las primeras dos reuniones se hicieron conversaciones sobre cómo este derecho desarrolla el principio de la publicidad de los actos de la administración, el principio de transparencia y de rendición de cuentas, así como su relación directa con la consolidación del proceso democrático. Otro de los elementos que se tomó en cuenta fue toda la base que este derecho tiene en la legislación humanitaria internacional, un tema que había sido obviado en el proceso anterior.

---

<sup>50</sup> notas personales

Como producto de las discusiones se acuerda que la iniciativa regule el derecho de acceso a la información pública; el acceso, uso y tratamiento por parte de los titulares a datos personales contenidos en archivos estatales y privados, ámbito conocido como Habeas Data. Asimismo se establecieron una serie de excepciones al derecho de acceso a la información pública, la potestad del Estado de clasificar y desclasificar, así como los distintos procedimientos y procesos. De estos temas que se incluyeron en el anteproyecto, el más álgido fue el relativo a las excepciones. Precisamente en este punto es en el que se logra externar parte de lo sucedido en el proceso anterior. Continúa pesando el tema del pasado histórico del país, y en las excepciones se trata de imponer criterios más en el sentido de escarbar al Estado y no crear mecanismos equilibrados que le permitan al mismo ejercer su función pública, es decir, determinando el criterio de la publicidad de la información, pero también respetando y tutelando toda aquella información que sea susceptible de ser reservada.

El problema de las grandes discusiones y confrontaciones fue precisamente la aclaración del tema de seguridad nacional, discusión que provocó el rompimiento del diálogo en el primer proceso. Las organizaciones sociales acusaron en su momento al gobierno de plantear más excepciones de las que ya están establecidas en la Constitución, con la finalidad de restringir el derecho y seguir reservando información de manera ilimitada y discrecional. Pero, en este momento, la discusión habría de facilitarse en ese sentido, pues el gobierno no estaba completamente representado, no obstante, en el seno de algunas organizaciones surgieron algunas dudas al respecto, razón por la cual el tema se volvió a discutir. No obstante y a diferencia del proceso anterior en esta iniciativa las cosas variaron rotundamente.

Gramajo (2005 B) señala que se estableció el principio que toda la información es pública, según lo señala la Constitución de la República y las excepciones se redujeron en comparación a la iniciativa anterior y únicamente quedaron aquellas que señala el texto constitucional (asuntos militares y diplomáticos de seguridad nacional y datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencialidad). Asimismo, se eliminaron las excepciones para el

procedimiento de habeas data. Y para evitar que cualquier información tanto militar como diplomática fuera clasificada de manera arbitraria, quedó plasmado un artículo que señala que la información a clasificar debe llenar ciertos requisitos. Uno de los avances en materia de excepciones fue lo relativo al tema presupuestario: la coordinadora acepta incluir un criterio que establece que en materia presupuestaria no existe excepción.

Además de la preocupación por el tema de la seguridad nacional y toda la interpretación que se ha hecho al respecto, especialmente desde el ámbito del tránsito de seguridad nacional/estabilidad nacional a seguridad en democracia, comenzó a primar otra preocupación planteada por ASIES: si una ley de esta naturaleza no iba a tocar intereses privados. Esto fue el inicio del florecimiento de la preocupación de ciertos actores por tratar de defender todo aquello referido a la privacidad, intimidad, pero especialmente todo aquel ámbito propio del tema de la propiedad privada. Como se señaló anteriormente, la Constitución como producto deliberativo de dos grandes legados autoritarios, también resguarda muchos privilegios y prebendas para el sector económico del país. Ante eso, la inquietud, en este proceso de discusión pasó en primer término a definir aquellas excepciones referidas al tema de seguridad nacional, pero también comenzó a tomar forma toda una postura referida a la defensa de estos derechos también ya reconocidos en la Constitución. Entonces arribar a consensos tuvo dos frentes, uno el referido al tema militar, el otro, referido a defender los intereses de la iniciativa privada, especialmente todos aquellos que tienen relación con la vida privada, el secreto bancario, el secreto fiscal, etc.

Siguiendo modelos de otras legislaciones, la iniciativa también contemplaba el establecimiento de principios de transparencia, publicidad y rendición de cuentas. De hecho, se incluyó un listado de obligaciones de transparencia por parte de los sujetos obligados, que anteriormente no estaban contempladas. Ello se logra a raíz de la discusión inicial sobre el desarrollo obligado del principio de transparencia y publicidad de una norma de esta naturaleza. Y siguiendo el principio de “follow the money”, que es parte de lo que se conoce como principio de rendición de cuentas, también quedó establecido que son sujetos obligados de

la ley cualquier persona o entidad que reciba fondos públicos, ya que la entrega de dinero del Estado a particulares ha sido un foco importante de corrupción. Este punto también fue un punto fuerte de discusión, ya que fue muy difícil que penetrara la idea de la necesidad de auditar a entidades o personas privadas que recibieran fondos públicos. En Guatemala, como recuerda Hernández (2008), para algunos lo privado es intocable.

Asociación DOSES (2004) en su informe anual señala que uno de los grandes logros en este proceso fue que en esta iniciativa se introdujeron elementos y criterios muy importantes que en la anterior no estaban, entre ellos, por ejemplo, fue la de hacer público el índice de la información, ya sea pública o reservada. En las discusiones, y esto gracias a los planteos de la Fundación Mack y de DOSES, se logró convencer y obtener el consenso sobre la necesidad de tener índices de información pública, pero también de lo necesario que es tener el índice de la información reservada.

Uno de los temas que en este momento no quedó completamente desarrollado fue el criterio de la interpretación extensiva de una ley de esta naturaleza. A pesar de que quedó establecido, sin temor a equivocación, fue un tema que no generó mayores dudas por su novedad y poco conocimiento de su alcance. Otro de los asuntos que también generó mucha deliberación fue establecer la responsabilidad de la clasificación y de la desclasificación de los documentos.

En la discusión primó la preocupación sobre la posibilidad de clasificar de manera indiscriminada y arbitraria, lo cual restringiría el derecho de acceso y coadyuvaría a prolongar más la cultura del secreto. Ante ello, se optó por una salida que permitiera, según lo convenido, imponer la responsabilidad al máximo representante de los dos temas que constitucionalmente tienen excepción: el Presidente de la República. Bajo la argumentación de que el mandatario es el Comandante General del Ejército y a su vez es el responsable de la política exterior del país, se decidió que fuera el jefe del Ejecutivo el responsable de la clasificación y desclasificación.

Gramajo (2005 A) señala que en cuanto al plazo de la clasificación, en esta oportunidad se optó por no imponer un plazo fijo de iniciación, sino que dependiendo de la importancia de la información se aplicara un plazo inicial, el cual podía prorrogarse. No obstante, para evitar que el plazo excediera los estándares internacionales, se acordó que la primera reserva y sus prórrogas, en ningún caso podrían sobrepasar los 20 años. Como se señalará en el análisis de la ley aprobada, no existe un criterio definido mundialmente respecto a la temporalidad de la reserva, pero dos décadas se considera un estándar aceptable.

Hay un hecho que es necesario resaltar, un disenso que no se logró superar fue la creación de un órgano de vigilancia que verificara el cumplimiento de la ley. La razón principal para oponerse a la creación de este órgano era la negativa a incrementar la burocracia en el país. Además se acordó que por tratarse de tutelar un derecho humano, deberá ser el Procurador de los Derechos Humanos (como comisionado del Congreso de la República) quien debería velar por el cumplimiento de esta ley. Aun cuando se discutió fuertemente que esto puede, sin duda alguna, representar un tropiezo en la futura aplicación de la misma, se prefirió dejar en manos de los tribunales la resolución de cualquier controversia.

Lo anterior también puede representar problemas, debido a que en Guatemala no sólo existe saturación de procesos en los tribunales, sino que éstos han sido objeto de constantes señalamientos de incompetencia en el cumplimiento de sus funciones, es decir, el Organismo Judicial goza de un gran desprestigio ante la ciudadanía. No obstante, al no alcanzar consenso, el órgano de vigilancia autónomo no tuvo posibilidad de ser incluido<sup>51</sup>.

Un tema que merece la pena mencionar es que finalmente la iniciativa quedó redactada sin incluir el apartado de sanciones. Tras una larga discusión en la coordinadora se llegó a concluir que en ese momento era improcedente el planteamiento de sanciones, en especial, las que requerían de modificaciones en

---

<sup>51</sup> La propuesta de incluir este aspecto la hice en base a la experiencia de relativo buen éxito que esta institución ha registrado ya en otros países, especialmente en México. Ante el rechazo casi generalizado de todos los participantes, también se planteó la posibilidad de crear otro organismo: un Comisionado Legislativo para el tema, algo parecido a las funciones del Procurador de los Derechos Humanos, pero ésta tampoco fue aceptada.

el código penal. Y es que desde hace un tiempo, en Guatemala se conformó una comisión especial que está realizando cambios a dicho código y por ello no se quería entrar en tratar asuntos que ya se están trabajando por aparte. Lo que se hizo finalmente es que se planteó un documento que contiene las figuras delictivas y sus respectivas sanciones de manera completa, para que éste sea discutido en la referida comisión y se pueda integrar al proyecto en el menor tiempo posible.

Merece la pena dar cuenta que, en referencia al tema de la socialización del proyecto y del proceso de discusión del mismo, no hubo procesos de consultas amplias a la sociedad, ya que una de las formas de hacerlo era utilizar a los medios de comunicación, los cuales no participaron en la discusión tras reiteradas invitaciones<sup>52</sup>. Su ausencia en este proceso sólo confirmaba lo sucedido en lo anterior: a los medios de comunicación nunca les interesó el tema, ya que en un momento inicial hubo un gran desconocimiento del mismo y se malinterpretó como una extensión del tema de libertad de prensa y libertad de expresión, dos asuntos que ya están legislados en el país. Una de las dificultades que constantemente se ha discutido alrededor del papel de los medios de comunicación y su función social es la poca capacidad que tienen para ubicarse como actores sociales. Varios han sido los foros en los que se ha planteado tal necesidad, pero debido al pasado histórico del país y a momentos críticos que los medios tuvieron que enfrentar durante el conflicto<sup>53</sup>, adoptar una postura completamente independiente ante cualquier tema o ante cualquier sector de poder ha sido su *modus operandi*. Y el tema de acceso a la información no logró ser la excepción al menos en este proceso.

A diferencia de la primera discusión, en donde se pretendía un consenso entre una instancia estatal y organizaciones de la sociedad civil relacionada con el tema y asignada para la discusión, este segundo proceso fue exclusivamente de la sociedad civil. Ciertamente se había acordado que el resultado de la iniciativa

---

<sup>52</sup> En el primer proceso únicamente se invitaron a asociaciones de prensa y los medios fueron requeridos únicamente para dar cobertura a los resultados de las deliberaciones. En este segundo proceso, se invitaron a los medios para que participaran en la discusión, pero ninguno asistió a la convocatoria.

<sup>53</sup> El conflicto dejó como saldo el asesinato y desaparición de decenas de periodistas, el secuestro de propietarios de medios, una cultura de constante intimidación y autocensura al interior de las salas de redacción, así como el exilio de varios reporteros.

sería producto de un consenso entre las partes, lo cual no implicaba que alguien se pronunciara en contra de algún aspecto. De hecho, algunas de las organizaciones participantes, entre ellas DOSES y Fundación Myrna Mack, manifestaron su descontento ante algunos elementos del anteproyecto, ya que el mismo no recogía elementos que ellos consideraron necesarios. Sin embargo, fue más evidente la voluntad política de apoyar la discusión y los consensos que se lograron. Asimismo, vale la pena dar cuenta que no hubo interés, ni técnico ni político por parte de las autoridades de dicho gobierno de apoyar dicho proceso de discusión, el funcionario que participó lo hizo más bien a título de testigo<sup>54</sup>.

Una vez terminado el anteproyecto se planteó una estrategia política para darle seguimiento al trabajo. Dicha estrategia debía incluir la forma en que se debía vender el proyecto a alguno de los actores que constitucionalmente tienen iniciativa de ley, plantear acciones de cabildeo y buscar apoyos colaterales a la coordinadora. Como el anterior, este proceso fracasó, y éste puede verse desde dos perspectivas. Una, la estrategia en sí misma. Y la otra, es que en el proceso de aprobación, hay variables que son ciertamente difíciles de manejar, especialmente si no se forma parte de algún partido político representado en el Congreso. La primera decisión fue buscar a algún diputado que quisiera arropar la iniciativa y la presentara ante el Pleno del Congreso.

De esa cuenta, como señala Monterroso (2008) se decidió convencer a la diputada Nineth Montenegro, que se ha caracterizado por su trabajo de auditar el gasto militar y quien había presentado una iniciativa sobre este tema anteriormente; y el diputado Eduardo Zachrisson, del partido oficial y entonces presidente de la comisión legislativa de Legislación y Puntos Constitucionales. De ingresar la iniciativa al pleno, una de las comisiones que conocería el proyecto sería ésta. Así las cosas, en principio se vislumbraba un buen apoyo: la diputada que goza de credibilidad en el tema de transparencia y rendición de cuentas; y el presidente de la comisión, quien tenía en sus manos todo el poder para darle seguimiento a la discusión de la iniciativa.

---

<sup>54</sup> Notas personales

A esto se sumó el hecho de que una coordinadora –que aglutinaba a varias de las organizaciones involucradas en la discusión- firmó un proyecto para darle seguimiento a cierto tipo de iniciativas en el Congreso. Este listado de iniciativas se denominó la agenda de seguridad, pues éstas eran referidas a ese tema, en especial, aquellas que son parte de los compromisos de los acuerdos de paz. El proyecto signado entre el FOSS y el Congreso incluyó la presencia constante de un representante del FOSS prácticamente dentro del Legislativo, quien tenía a su cargo no sólo monitorear el seguimiento de las discusiones, sino coadyuvar a brindar todo el apoyo técnico que se requiriera en la discusión de las iniciativas mismas.

Pero ante este escenario, entonces ¿por qué dicha iniciativa no fue aprobada en dicha legislatura? Como se mencionó anteriormente el fracaso de este intento puede analizarse desde dos ópticas. La primera, referida a la estrategia es que los diputados seleccionados no fueron la mejor opción. Monterroso (2008) señala que la diputada Montenegro tiene su propia agenda y el tema de acceso a la información precisamente no se convirtió en algo relevante para ella que la impulsara a ponerle la atención debida al proceso de aprobación de la iniciativa. A esto se aúna el hecho de que ella sólo era una de las ponentes, pero no era miembro de la comisión, por lo tanto, no hay forma de que se empuje la discusión si no se es parte de la comisión. Es más siendo sólo miembro tampoco es garantía de eso. Y es que la Ley de Régimen Interior del Congreso no establece mayores mecanismos sobre el establecimiento de la agenda de discusión de las iniciativas. Toda la autoridad en la conformación de la agenda y el criterio de inclusión de las iniciativas dependen por completo del criterio del presidente de la comisión. Así funciona el trabajo de las comisiones, señala Mijangos<sup>55</sup>, quien además agrega que quien dirige la comisión tiene mucho poder por ello, pues si no es por un emplazamiento del pleno, no hay autoridad sobre él que le establezca qué orden de discusión seguir.

---

<sup>55</sup> Mijangos fue diputado al Congreso, pero durante muchos años fue el oficial mayor y es una de las personas que más conoce el trabajo dentro del Legislativo. De hecho en la última reforma a la estructura administrativa del Legislativo fue designado como Director Administrativo de dicho organismo.



Asimismo, la referida ley del Legislativo tampoco establece mecanismos claros sobre los procesos de deliberación. La comisión, al menos, debe recibir a los ponentes de la ley para la discusión, pero además de eso, se tiene la plena libertad y un gran margen de maniobra para escuchar o no a sectores o personas involucradas en el tema. De hecho, la forma de hacer esos acercamientos no está reglamentada. No es extraño que los dictámenes de las leyes los realicen los asesores de la comisión y, posteriormente, se presentan para su aprobación ante el pleno de la comisión. Lo anterior, como señala, Monterroso (2008), implica que muchas veces no hay discusión: se distribuye el documento para su firma. Lo que se acostumbra es firmar el documento del dictamen, según el número de signatarios significará si el mismo se aprueba o se rechaza. A tal extremo llega la libertad del trabajo de las comisiones, que aún cuando se siguiera un camino ordenado, si no se decide por parte de la presidencia de la comisión, las discusiones no se registran, no se sistematizan. Esto hace imposible poder reconstruir un proceso de discusión, señala Mijangos (2008)<sup>56</sup>.

En este caso preciso, la diputada Montenegro no le prestó la atención debida a dicha iniciativa y el otro ponente, que al menos durante dos años fue presidente de dicha comisión, tampoco le puso la atención, pues a su criterio, hubo otros anteproyectos que por su importancia precedieron en la discusión. No obstante, hay otro hecho relevante. Gramajo (2006 B) indica que el ejecutivo había preparado un acuerdo gubernativo para transparencia y acceso a la información (muy limitado por cierto en su alcance) y estaban en esa discusión. Las deliberaciones que había generado este instrumento legal fueron complejas, pues muchos funcionarios del Ejecutivo se negaban a la aprobación de dicho acuerdo. Esto también pudo haber reducido las intenciones de tocar el tema en el Legislativo, señala el comisionado para la Transparencia de la Presidencia, Hugo Maúl Figueroa.

Ante esta situación, el único mecanismo que se podía utilizar era apelar al pleno del Congreso y si éste lo hubiera aprobado, se hubiera emplazado a la comisión para que dictaminara respecto a la iniciativa. Pero evidentemente, buscar

---

<sup>56</sup> Entrevista personal

la apelación del pleno, también implicaba contar con los votos necesarios para ello, es decir, la mayoría relativa. Montenegro ha estado en varias legislaturas y en todas siempre ha pertenecido a bloques minoritarios que necesitan de grandes operaciones políticas y negociaciones para encontrar el apoyo suficiente. Ya llegado el tercer año de la legislatura, el partido oficial perdió la presidencia de la comisión legislativa y el presidente de la comisión era un diputado del FRG, muy allegado al general Ríos Montt y quien siempre se manifestó en contra de dicho tema. Así las cosas, llegó el tiempo electoral y la atención se enfocó en otros temas, relegando la iniciativa de acceso a la información.

No obstante, hay que tomar en cuenta algo que pasó en esta legislatura que no se registró en la anterior. En el momento en que la coordinadora de organizaciones sociales estaba encontrando algunos aliados para darle apoyo y seguimiento a la iniciativa que estaba en el Congreso, hubo dos invitaciones para presentar el documento del proyecto ante dos sectores. La primera invitación vino del Ejército mismo. En una reunión que se realizó en el Ministerio de la Defensa, se presentó la iniciativa a un grupo de militares y abogados. En la presentación, el oficial a cargo de la actividad señaló que los presentes eran representantes del Departamento Financiero así como del Departamento Jurídico del Ejército, entre los cuales había varios civiles que prestan su servicio para esa institución.

La presentación incluyó dos partes, la primera fue explicar cómo el paradigma de Seguridad en Democracia se había convertido en el asidero de discusión de la iniciativa y posteriormente se hizo la presentación de la misma. Una vez terminada la presentación, al momento del diálogo, el mismo oficial que tuvo a su cargo la actividad hizo un par de observaciones referente al tema de los archivos del Ejército y de cierta manera dio por terminada la actividad, evitando así cualquier diálogo entre ponentes y asistentes.

No obstante, fuera de la actividad uno de los abogados reconoció que la actividad serviría para que ellos emitieran un dictamen ya fuera favorable o desfavorable respecto a la iniciativa. Lo que nunca se quiso dar a conocer fue quién había solicitado dicho dictamen, o si ellos de mutuo propio lo enviarían a alguna instancia en particular. La primera hipótesis recae al Congreso de la

República, pues si bien la presidencia de la comisión pudo solicitarlo, lo puede hacer por diversas vías, sin necesidad de que quede registro de tal petición. O por otro lado el Ejército, puede hacerlo llegar sin que se lo soliciten, pues es un tema que está relacionado con ellos y normalmente se reciben todos aquellos puntos de vista de los involucrados en una iniciativa. Como dice Mijangos, si alguien lo pidió o ellos lo enviaron por voluntad propia, no se puede comprobar al menos en el Congreso. Esas cosas no se registran en las actas, añade. Ésta fue la primera y única vez que el Ejército de manera institucional se manifiesta públicamente respecto al tema, antes y posteriormente a este episodio, la institución armada ha estado públicamente alejada de todo este proceso.

La otra invitación vino por parte del sector privado organizado. El Cacif invitó a una reunión para que se presentara la iniciativa. En esta oportunidad el anteproyecto se presentó al departamento jurídico de la cúpula empresarial. La propia presentación en este caso, al igual que la anterior ocasión fue lo de menos importancia, lo realmente valioso para la coordinadora era tratar de medir el rumbo de los comentarios y/o el parecer de este actor, importante en la vida política del país. Y como era de esperarse, los intereses que provocaron una suerte de diálogo fueron distintos. En este caso lo que más llamó la atención fue el tema de dar a conocer públicamente todo lo referido a quienes manejan fondos públicos y sobre el procedimiento judicial que en dicha oportunidad se había planteado.

No obstante, lo que sí generó mucha discusión y desacuerdo ante la iniciativa era la negativa a la venta y comercialización de bases de datos, especialmente, aquellos que están en manos del Estado. Cualquier cosa que transmita una lectura que implique la posible restricción de ciertas libertades, especialmente la de mercado, genera mucha oposición por parte del sector privado. Al finalizar la discusión ellos aseguraron que emitirían un dictamen al respecto de la iniciativa y que lo harían circular en las instancias correspondientes. Como en el caso anterior, nunca se pudo establecer si el dictamen fue favorable o desfavorable y a quienes lo hicieron llegar.

Pero más allá de esta suerte de relaciones entre actores e instituciones, hay otro elemento que no se puede abandonar en este análisis. Y es que parte de la

estrategia de la coordinadora fue iniciar un discurso a favor de que la iniciativa de acceso a la información formara parte de la denominada agenda de leyes de seguridad. Esto también fue un motivo que tuvo impacto en el proceso de aprobación en el legislativo. Al incluir este tema dentro de las iniciativas de seguridad evidentemente no sólo le imprimió un cariz particular, sino la ubicó en un espacio en donde otras iniciativas la antecedían en orden de prioridad.

La impronta que, gratuitamente, se le otorgó a la iniciativa respondía a que la misma fue parte de los acuerdos de paz relativos al tema de desclasificación y clasificación de información. Esto volvía a ubicar nuevamente a la iniciativa dentro del discurso del primer proceso, específicamente en lo referido al tema militar y su relación con el pasado. A pesar de que la iniciativa se discutió planteando perspectivas de otro paradigma como el de Seguridad en Democracia y el fortalecimiento de la transición democrática, el fantasma del pasado pesó más. Tan fuerte fue el peso de ese discurso, que durante toda la legislatura, la iniciativa no pudo excluirse de esa agenda, así que mientras los anteproyectos que le precedían en orden no fueran aprobados o rechazados, el tema de acceso a la información quedó pendiente a discusión hasta que dicha legislatura llegó a su fin.

Este cariz que tuvo la iniciativa de acceso a la información pública y que también fue un tropiezo en su proceso de aprobación en este proceso ha sido único en la región, e incluso, en el continente. Normalmente todas las iniciativas de acceso se han enmarcado dentro de una temática eminentemente referida al proceso de reforma institucional del Estado o como parte de una agenda de corrupción y rendición de cuentas. No obstante, esta peculiaridad es una evidencia más de la forma en que se negoció la transición y la importancia que cobró el tema de seguridad dentro del entramado institucional del Estado, así como lo importante que fue la información dentro de visión contrainsurgente que le imprimió el Ejército a la transición misma.

En este segundo momento vuelve a ser importante el papel del Organismo Legislativo y su entramado institucional. El diseño de las comisiones, su integración y su trabajo favorece la creación de enclaves y el desarrollo de comportamientos y prácticas de actores de índole autoritaria que transitan por los

partidos representados en el Congreso, así como aquellos otros actores autoritarios logran tener injerencia sobre el trabajo de los legisladores. La presencia y pervivencia de los legados autoritarios encuentra su asidero perfecto en el diseño y desarrollo institucional que ha tenido el Congreso desde el nacimiento de la democracia. Además no puede dejarse de lado el hecho de que en esta legislatura vuelve a ser integrada por ex militares retirados que pertenecen a distintos partidos, así como el hecho de que el Organismo Ejecutivo está dirigido por un partido que públicamente está ligado al sector económico empresarial, actor que también logra mantener sus cuotas de poder dentro del Legislativo.

Otra manera de ver el comportamiento de los actores autoritarios respecto al anteproyecto de ley fue la alianza que hizo el partido de gobierno con el FRG. En principio el ejecutivo lanzó sendas denuncias de corrupción y persecución en contra de los ex funcionarios de gobierno, pero posteriormente se vio obligado a entrar en una alianza parlamentaria debido a que el Ejecutivo llegó al poder por medio de una coalición de partidos que se desmoronó en el primer semestre de gobierno. El presidente optó por la alianza debido a que requería de ciertas leyes para poder gobernar. Así que tuvo otorgar algunas concesiones al FRG, un partido dirigido y concebido bajo una estructura eminentemente jerárquica y cuyo líder natural es el general retirado Efraín Ríos Montt.

En esta oportunidad, a diferencia del momento anteriormente descrito al inicio de este capítulo es que el anteproyecto de ley fue revisado tanto por el Ejército como por la cúpula empresarial. A pesar de que no se pudo determinar si éstos habrían manifestado su parecer respecto a la iniciativa de manera oficial a la comisión legislativa, tampoco se puede descartar que ésta hubiera tomado en cuenta dichos dictámenes y hacer uso del entramado institucional para que la iniciativa no continuara con el proceso normal de aprobación. Esta etapa de discusión, como indican Hite y Cesarini (2004) evidencia que los actores autoritarios continúan manteniendo poder, privilegios, jerarquía y estructuras que socavan el gobierno democrático aún después de que la transición haya sido completada.

### **C. Una promesa de campaña difícil de cumplir**

El proceso anterior se realizó durante el gobierno de Óscar Berger (2004-2007). Una de las razones por las cuales desde el partido oficial no se pudo abogar por la aprobación de la ley fue que el presidente no llegó a la presidencia apoyado por un partido específico, sino por la coalición de tres partidos. Pero no había terminado el primer año de gobierno y uno de ellos (Partido Patriota) ya se había separado de la coalición y se había convertido en oposición. De hecho su líder máximo, el general Otto Pérez Molina, fue candidato presidencial en las pasadas elecciones y obtuvo el segundo lugar.

Esto debilitó la posición del Ejecutivo ante el Congreso de la República, pues para aprobar leyes de su interés tuvo que buscar pactos y alianzas con otros partidos. Esta posición débil es la que provoca que en un determinado momento el partido oficial pierda la presidencia de la comisión legislativa de Legislación y Puntos Constitucionales, una de las más importantes en el Congreso. La mayoría de las iniciativas relativas a reformas del Estado pasan por dicha instancia, por ello es que normalmente el partido de gobierno trata de presidir dicha comisión, así como la de Finanzas, la de Energía y Relaciones Exteriores, además de la Presidencia del Congreso, si es que puede.

Ante ese panorama y en aras de ser coherente con el discurso de campaña, el Gobierno ve conveniente iniciar el desarrollo de ciertos temas desde el Ejecutivo. Como se señaló anteriormente, ya se había nombrado un Comisionado Presidencial para la Transparencia. En un principio la figura del Comisionado fue muy criticada, ya que no forma parte del entramado institucional del Ejecutivo. Por lo tanto, sus funciones fueron poco claras, así como sus alcances y mandatos, especialmente a lo interno de la Presidencia. No obstante, el Presidente se empeñó en dichos nombramientos y así se trabajó incluyendo otros temas, como Competitividad, Reforma del Estado, Seguridad, etc. El discurso sobre los comisionados fue tan confuso que en determinados ámbitos se abrió una confrontación innecesaria con los ministros del mismo ramo.

Por su parte el comisionado para la Transparencia, al menos, quedó fuera de tal enredo, ya que no había ministerio ni dependencia dentro del Ejecutivo que manejara el referido tema.

Debido a la imposibilidad que el Presidente tenía de asegurar cierto éxito ante el Congreso de la República con el tema de Acceso a la Información, el Comisionado decide impulsar un acuerdo gubernativo denominado “Normas Generales de Acceso a la Información Pública del Organismo Ejecutivo y sus Entidades”, No. 645-2005. A pesar de que el discurso del gobierno era a favor de la transparencia y la rendición de cuentas, el proyecto de acuerdo en sus inicios enfrentó grandes obstáculos para su aprobación, incluso en el gabinete mismo. Como narra Maúl (2008)<sup>57</sup>, los ministros se oponían al proyecto de manera global, unos manifestaron su rechazo ya que vislumbraban una avalancha de solicitudes de acceso a información que luego iba a ser utilizada en su contra y eso iba a perjudicar el desarrollo de su labor. Otros, llegaron al extremo de oponerse al proyecto en la línea de que el mismo era un contrasentido, pues cuestionaba la conducta de los funcionarios, quienes se autodenominaban honestos y éticos. Una de las funcionarias que más se enfrentó al proyecto fue la ex ministra de Educación, María del Carmen Aceña, señala Maúl.

Tras su discusión en el Gabinete, el proyecto fue trasladado a la Secretaría General de la Presidencia para su análisis, rúbrica y publicación. No obstante, en dicha instancia se hicieron tales modificaciones que el proyecto prácticamente quedó sumamente corto en sus alcances y propósitos. Realmente mutilaron el acuerdo, sin que me avisaran lo modificaron y lo publicaron, acota Maúl, quien estuvo a punto de renunciar del cargo ante tal situación.

La nula operatividad y efectividad del referido acuerdo y el cuestionamiento público de otros mecanismos que se habían implementado en el tema de transparencia y rendición de cuentas, así como algunos señalamientos en contra de supuestos malos manejos de recursos públicos arrincona al Ejecutivo a una posición incómoda. Ante eso, en mayo de 2006, el gobierno convoca a una mesa de diálogo nacional sobre Transparencia y Auditoría Social. Tal instancia fue

---

<sup>57</sup> Entrevista personal

convocada oficialmente por la Vicepresidencia y la coordinación de la mesa estuvo a cargo del gerente de la Presidencia, Roberto González Díaz-Durán. La discusión se realizó semanalmente durante los próximos tres meses, culminando en septiembre de dicho año.

Según la Presidencia, dicho diálogo buscaba *“La construcción de verdaderos sistemas de integridad pública, que aseguren la integridad y buen uso de los recursos, siempre escasos y limitados para afrontar los grandes retos en materia social, es una aspiración compartida en toda la sociedad guatemalteca. Como en otros países de América Latina, la búsqueda de la transparencia y el combate a la corrupción, son ahora abordados como retos multisectoriales, reconociendo su complejidad y el impacto en todas las esferas, por lo que el estudio del fenómeno y el diálogo para afrontarlo son sin duda, una práctica necesaria. A través de diferentes acciones, que incluyen la designación de un Comisionado Presidencial para la Transparencia y Contra la Corrupción; el apoyo y observancia de los sistemas gerenciales de control y transparencia, como GUAATECOMPRAS; la apertura a la Auditoría Social, y la coordinación interinstitucional, el Organismo Ejecutivo, ha cumplido con el compromiso asumido de cara al combate a este flagelo. Sin embargo, esta agenda no está agotada, y los esfuerzos por erradicar las prácticas contrarias a la probidad e integridad en el actuar de los servidores públicos deben ser permanentes”*, señala el informe ejecutivo del Plan de Acción Gubernamental de Transparencia.

Al diálogo fueron convocadas muchas instituciones del Estado, entre ellas, Comisión Presidencial para la Transparencia y Contra la Corrupción, Secretaría General de la Presidencia, Comisión Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado y sus entidades descentralizadas –COPRE-, Gerencia de la Presidencia, Instituto Nacional de Administración Pública - INAP-, Ministerio de Finanzas Públicas –MINFIN-, Oficina Nacional de Servicio Civil – ONSEC-, Secretaria General de Planificación –SEGEPLAN-, Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia, Secretaría Privada de la Presidencia y la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT. Así también fueron invitados varios representantes de organizaciones sociales, centros de investigación y



universidades. No obstante, se privilegió la presencia de la coordinadora de organizaciones sociales que trabajaba el tema de transparencia. Cabe mencionar que por disposición del gobierno, la mesa de trabajo siempre fue abierta a los medios de comunicación, quienes no participaron directamente en el diálogo, sino que llegaban a cubrir el evento.

Las dos primeras reuniones fueron intensas discusiones para llegar a un acuerdo sobre la metodología de trabajo. Una vez alcanzado un acuerdo se inició la discusión. La jornada de trabajo prácticamente se inició con una serie de ponencias de los temas más generales que sirvieran de marco a la deliberación, pues había sido evidente la confusión respecto a ciertos conceptos y planteamientos. No obstante, cierta confusión no se logró superar y marcó el rumbo de la discusión así como los resultados de la misma. A pesar de las ponencias y de las aclaraciones que se hicieran tanto teóricas como en derecho comparado, el tema de acceso a la información pública no se logró desprender del tema de transparencia, quedando subsumido por éste.

A pesar de los esfuerzos que se hicieron por resolver esta confusión conceptual, el tema de acceso a la información no fue el central, ni mucho menos. Se vio siempre como un tema de frontera y colateral a todo lo referido con el fortalecimiento de las instituciones de fiscalización del Estado. Prácticamente en este proceso ese fue el discurso que primó. Como evidencia, de ello, puede leerse en el informe final de la mesa que el tema de acceso quedó dentro del conjunto de acuerdos que se le denominaron prevención a la corrupción.

El tema de acceso fue ubicado en esta oportunidad como un elemento importante para el combate a la corrupción, así que contrariamente a lo que se había avanzado en los procesos anteriores, todo lo referido al fortalecimiento de la democracia, así como la real tutela de un derecho fundamental y el cumplimiento de los acuerdos de paz fue dejado de lado. “El acceso...hace posible la auditoría social y la participación ciudadana, facilita el control interno y externo, y reduce la discrecionalidad en la gestión de asuntos de interés público”, dice el informe final. Uno de los avances que en esta materia se registró en este momento fue que se aprovechó a incluir como acuerdos de la mesa, que se plantearan y aprobaran

reformas al acuerdo gubernativo de acceso a la información. Parte de las reformas no sólo eran volver a incluir todas las modificaciones que se le habían hecho al proyecto al momento de su aprobación, sino también aquellas planteadas por Asociación DOSES en esta mesa de discusión, reformas que de suyo trataban de darle más alcance y aproximación a los criterios y principios que debe contener toda normativa en esta materia.

Otra de las conclusiones a las que arriba esta mesa, según el informe final, es que el Gobierno se habría de comprometer a darle seguimiento a la iniciativa de Acceso a la Información que estaba en el Congreso de la República y que había sido propuesta por uno de los diputados del partido oficial. No obstante, a los pocos meses de haber finalizado la mesa y de ponerse en marcha el cronograma de compromisos, se inició la carrera electoral. De esa cuenta, los compromisos que se habrían cumplido fueron únicamente los que estaban en manos de entidades del Organismo Ejecutivo. Todo aquello que implicaba la puesta en marcha de esfuerzos comunes entre otros organismos del Estado, prácticamente no se logró.

Uno de los principales hallazgos de este proceso es el cambio de actores que participan en la deliberación del tema, pero también está el cambio de discurso que enmarcó la temática de acceso a la información. En relación a lo primero, como se dijo anteriormente en la discusión varió por completo la convocatoria. En esta deliberación fue pareja la participación tanto del Gobierno como de sociedad civil. No obstante, todos los invitados estaban involucrados en un tema en especial: la transparencia y la corrupción. Debido a ello, sólo dos de las organizaciones<sup>58</sup> que participaron en el anterior debate fueron invitadas a esta discusión.

Por su parte, las entidades gubernamentales estaban completamente dedicadas al tema de transparencia y son las encargadas de una serie de mecanismos que ya existen en el Ejecutivo, es decir, todo lo referente al tema del gobierno electrónico, las mejoras en procedimientos de compras y contrataciones,

---

<sup>58</sup> De hecho, solo Asociación DOSES era el outsider de la “Coalición por la Transparencia”, pues Acción Ciudadana integraba dicho proyecto.

procesos de auditoría por parte de la Contraloría General de Cuentas, así como procesos públicos de auditoría social. Para muestra, es suficiente remitirse al informe final en donde se ubica al tema de acceso a la información como parte de la prevención, junto con acciones de auditoría social, así como prevención y detección de conflictos de interés en el Gobierno; y la otra parte que sostiene el tema global de transparencia es el fortalecimiento institucional que discurre por las mejoras regulatorias al gobierno electrónico, así como el fortalecimiento de unidades de auditoría y administración financiera.

Así las cosas, durante los dos primeros momentos de discusión, el tema discurre apegado al tema de derechos humanos, el pasado histórico y la agenda de seguridad, y por ahora, el tema tomó el rumbo apegado a todo lo relacionado con transparencia y fortalecimiento de los entes fiscalizadores. Además tampoco hubo nunca un escenario favorable para obtener el voto aprobatorio del Congreso de la República. Por una parte, el Ejecutivo manifestó una gruesa miopía respecto al tema de acceso a la información, actitud que según Maúl, obedecía más a una resistencia a darle luz verde a un tema que se les revertiera políticamente en las cercanías de las elecciones. Pero por otra, el Legislativo mantuvo la misma actitud de indiferencia y negación hacia el tema que en la legislatura anterior. A pesar del cambio del discurso que envolvió al tema de acceso a la información, la actitud de los legisladores fue la misma.

Merece la pena mencionar que en este período de discusión, el comportamiento de los actores autoritarios no varió en demasía respecto al período anterior. El gobierno asume una postura en defensa y promoción del tema de Acceso a la Información, no obstante estaba claro que los alcances de su propuesta eran completamente limitados. La inoperancia política del Ejecutivo ante Legislativo era evidente, razón por la cual había llegado al extremo, como ya se mencionó, de entrar en negociaciones con el Frente Republicano Guatemalteco para lograr la aprobación de ciertas leyes. No obstante, con el antecedente demostrado en su gestión del Gobierno, el FRG ya había dejado clara su postura y decisión de que el tema de acceso a la información no era un tema prioritario y se iba a postergar de la agenda legislativa el tiempo que fuera necesario.

Por otro lado, a pesar de que se negara públicamente, el Gobierno fue copado, en su mayoría por actores pertenecientes al sector económico de corte empresarial. Esta porción del sector económico ya había echado raíces en dos gobiernos anteriores y se había convertido en uno de las principales contrapartes del gobierno en la ejecución de recursos estatales. Esta situación, entre otros privilegios que el Estado ha concedido al sector económico (como se mencionó en el capítulo II), así como la reacción de ciertos funcionarios (en su mayoría representantes del sector empresarial) ante el acuerdo gubernativo sobre acceso a la información pueden ser tomados como un motivo suficiente para que el Ejecutivo no promoviera la aprobación de la ley en el Congreso y además no generar el suficiente interés en la población por la promoción, implementación y uso del acuerdo gubernativo que impulsó.

Los legados autoritarios alcanzan cada vez cierto grado de especialización dentro del juego democrático. Una de las influencias y prerrogativas que logran alcanzar en el tema de las regulaciones y formulaciones de leyes es su participación dentro de las reformas del Estado. Es decir, desde la transición hasta este momento, los actores autoritarios han sabido preservar un lugar importante dentro del espectro de las decisiones políticas, especialmente de aquellas de gran impacto, y que por la generación de grandes réditos y efectos es preciso que caigan dentro del ámbito del secreto y que queden fuera del monitoreo o auditoría social. Alejarse del público y de lo público les otorga un alto grado de preservación y crecimiento de áreas de autonomía.

Prácticamente, se puede colegir de este proceso que el comportamiento de los actores autoritarios fue la apertura a la deliberación pública, pero con un alto componente de simulación. No se puede negar la voluntad que se manifestó desde el Ejecutivo de incluir el tema de acceso a la información en esta especie de diálogo nacional. No obstante, los logros alcanzados, así como los alcances de los resultados no lograron dar un paso adelante en relación a lo que ya se había registrado durante los seis años anteriores.

El cambio que se pudo registrar en este tiempo no fue precisamente el comportamiento de los actores, sino los actores mismos. Es decir, el cambio de

personajes pertenecientes al mismo ámbito no ha sido garantía en la modificación en ciertas prácticas autoritarias como la compra de voluntades, la continuidad del clientelismo político, la corrupción, la arbitrariedad y persistencia de ámbitos de amplia secrecía en la toma de decisiones públicas.

#### **D. Quien peca y reza empata: el Congreso acorralado**

La campaña electoral de 2007 puso el tema nuevamente a discusión. El candidato ganador, Álvaro Colom, comenzó a incluir el tema de transparencia y acceso a la información como elementos importantes de su plan de gobierno. En los primeros meses de su gestión, en 2008, nombra la Comisión Nacional de Transparencia y Anticorrupción, dentro de la estructura de la Vicepresidencia, y también se crea el viceministerio de Transparencia como parte del Ministerio de Finanzas Públicas.

Paralelamente a estas acciones del Organismo Ejecutivo, en el Legislativo se estaba haciendo lo propio. La diputada Nineth Montenegro presenta una iniciativa de ley de acceso a la información pública. Esta iniciativa era textualmente la misma que unos años anteriores había presentado ante el pleno, pero por las razones anteriormente expuestas no había logrado pasar el proceso de aprobación. La diputada Montenegro quería que el anteproyecto volviera a pasar el procedimiento para ver si en esta oportunidad prosperaba. Además de ella, la diputada Rosa María de Frade también presenta otra iniciativa relacionada al tema. De esa cuenta, el Congreso de la República contaba con dos iniciativas y les había dado el aval para comenzar su proceso de aprobación.

El pleno del Congreso aprobó enviar ambas iniciativas para su discusión a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, misma instancia que había conocido los anteproyectos anteriores. En esta oportunidad, una de las diputadas ponentes (De Frade) es parte de dicha comisión legislativa y puso mucho interés

para que la discusión de la iniciativa tuviera lugar en la agenda y se le diera el trámite correspondiente.

Paralelo a esta situación que se daba en el Congreso, el Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz (CNAP) decide tomar el tema de acceso a la información pública y deliberarlo dentro de su comisión de Derechos Humanos, Seguridad y Justicia. El CNAP, por ley, está integrado por representantes de distintas entidades del Estado, entre ellas el Organismo Ejecutivo, Legislativo, Judicial, así como sociedad civil, cuyo propósito principal es darle seguimiento a todos los compromisos adquiridos por el Estado en los acuerdos de paz.

El tema de acceso a la Información Pública quedó establecido como un compromiso en el artículo 52, inciso b, del Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática. Ante eso, el CNAP, según minuta de trabajo del 29 de abril de 2008, decide convocar a una mesa técnica representada por diversos actores públicos y sociales, con el fin de formular al Congreso de la República las recomendaciones pertinentes a través de una propuesta técnica con el mayor consenso posible, para la aprobación de una ley de libre acceso a la información pública, enmarcada en un espíritu de promoción y de rendición de cuentas del Estado que coadyuven a mantener su transparencia y gobernabilidad.

Entre las personas y sectores que fueron convocados se cuentan:

Por el Estado: La Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia, Ministerio de Gobernación y la Dirección General de Inteligencia Civil (DIGICI), La Comisión Nacional de Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia, El Procurador de los Derechos Humanos. Por las asociaciones gremiales de prensa: La Unión de Cronistas Parlamentarios, La Asociación de Periodistas de Guatemala y El Círculo Nacional de Prensa. Y por la sociedad civil: SEDEM, CEG/FOSS, El Instituto de de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, Centro Civitas, Acción Ciudadana y La Asociación de Archivistas de Guatemala<sup>59</sup>. En esta primera reunión se presentan los principales criterios y estándares que debe contener como mínimo una ley de acceso a la información. Como consta en el acta de la

---

<sup>59</sup> A esta discusión fui invitado como investigador independiente, como consta en dicha minuta.

reunión, la mesa técnica decide seguir dichos lineamientos y velar porque éstos estén integrados en la iniciativa que conozca el Legislativo.

Siendo conocedores de que en el Congreso se estaban discutiendo los anteproyectos, en el seno del CNAP se arribó a ciertas decisiones especialmente referidas a la metodología del trabajo, pero se tomó en cuenta el factor temporal propio de la discusión de las iniciativas en el Legislativo.

Una de las primeras decisiones que toma la mesa técnica del CNAP fue que debido a la temporalidad ya no se podía iniciar un proceso de elaboración de una iniciativa propia. Por lo tanto, se acordó analizar las dos iniciativas y hacer una propuesta de elementos mínimos que una norma de esta naturaleza debería de contener en su articulado. La decisión de los integrantes de la mesa técnica obedecía que el actor legislativo tuviera un referente de ciertos criterios y estándares mínimos que garantizara una norma de acceso a la información cuyo articulado y normativa previera una pertinente aplicación.

La Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales había comenzado el trámite de discusión, pero en el seno de la misma se aprobó que la comisión unificara los dos anteproyectos y presentara uno sólo para su discusión. De esa cuenta, en el CNAP se decide comenzar la discusión partiendo del análisis de ambos anteproyectos. Para ello, se planteó el estudio desde la perspectiva de algunos criterios que posteriormente fueran la base de la postura del CNAP. El análisis habría de servir para que el Congreso tuviera un referente sobre la unificación de las iniciativas.

Los criterios y principios sobre los cuales se analizaron las iniciativas fueron<sup>60</sup>:

1. El acceso a la información como derecho fundamental
2. Apertura del Estado (principios de publicidad, transparencia y rendición de cuentas)
3. Concepto de Información
4. Obligaciones para funcionarios

---

<sup>60</sup> El CNAP me encomendó el análisis de dichas iniciativas utilizando dichos indicadores, los cuales habían sido contruidos para unas investigaciones anteriores, cfr. Gramajo (2003 y 2005A)

5. Sujetos y objetos de la ley
6. Procedimientos
7. Excepciones
8. Plazos
9. Organismo de vigilancia
10. Sanciones
11. Estructuras administrativas
12. Consistencia Jurídica

Merece la pena mencionar que, uno de los principales hallazgos del análisis, fue determinar que los anteproyectos eran completamente distintos, tanto desde la perspectiva técnica, jurídica y, especialmente, desde el aspecto del derecho que se pretendía tutelar. Lo cual hacía previsible pensar que la unificación de los proyectos sería por demás titánica, por no decir imposible.

La iniciativa presentada por la diputada Montenegro era la misma que la que había presentado en el 2004. Esta iniciativa, que fue elaborada por la coordinadora de organizaciones sociales, contemplaba varios principios y criterios sobre los cuales se hizo el estudio. No obstante, la iniciativa tenía varios años de haber sido redactada y la novedad del tema de acceso ya había rebasado algunas de las referidas unidades de análisis. Por otro lado, la iniciativa de la congresista De Frade era mucho más corta en sus alcances y objetivos, y en relación con los criterios anteriormente descritos, la iniciativa de De Frade era la más incompleta. Técnicamente tenía muchas deficiencias.

Los resultados del estudio fueron presentados a los integrantes de la mesa técnica en la segunda reunión de la mesa, según consta en la minuta de trabajo del 6 de mayo. Más allá de las particularidades del estudio en cuestión, en la mesa volvió a surgir la discusión sobre los alcances de la norma. Otra vez, se discute sobre la procedencia de incluir diversos temas o no. Finalmente, se acuerda que la mesa proponga al CNAP adoptar la postura de defender que, como principio, la iniciativa que discuta el Congreso integre los temas de Acceso a la Información



Pública, Habeas Data e integre el proceso de clasificación y desclasificación de información.

Justo en este momento de la deliberación pública del CNAP se sucede otro acontecimiento. La Comisión de Legislación acordó que ella adoptaría como propio el documento integrado que las ponentes le presentaran para su análisis. No obstante, ante la imposibilidad de realizar dicha empresa, el proyecto de Transparencia y Anti-corrupción de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) contrata a un experto internacional<sup>61</sup> para que elaborara una iniciativa que fuera adoptada por las diputadas y presentada como propia ante la comisión Legislativa.

Este proceso se abre con la invitación del experto a dar una conferencia sobre el tema. Pero hasta este momento no quedaba claro, al menos públicamente para la mesa técnica del CNAP, los alcances de la intervención del experto en el proceso, ni mucho menos el papel que jugaba el organismo internacional. En algún momento esto generó alguna zozobra al interno de la mesa técnica, pues no se podía establecer si el proceso de deliberación iba a ser infructuoso, ya que el tema se estaba discutiendo en otras esferas.

No obstante, por la disposición de todos los actores de sumar esfuerzos para apoyar la aprobación de la iniciativa, las diputadas manifestaron su voluntad de esperar los resultados de la mesa técnica e incluirla en la discusión en la comisión legislativa, según consta en las minutas de trabajo del 13, 16 y 20 de mayo. Así las cosas, tras casi 12 reuniones que empezaron el 29 de abril y terminaron a principios de julio, la mesa técnica presentó al consejo del CNAP los resultados de la deliberación pública. Hay que hacer notar que en este caso, contrariamente a los procesos anteriores, en muchas oportunidades la actividad fue cubierta por los medios de comunicación, lo cual permitió la socialización del tema y el conocimiento de su avance en las distintas esferas.

En la minuta del 21 de julio indica que la mesa técnica del CNAP emite un documento de ocho temas que presenta ante el pleno del consejo. Los puntos

---

<sup>61</sup> Para la elaboración del documento, se invita al Dr. Ernesto Villanueva, experto mexicano en el tema de acceso a la información pública, miembro del grupo Oaxaca e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

más importantes que adopta el Consejo del CNAP propuestos por la mesa técnica estaban referidos a elementos esenciales que carecían las dos iniciativas, entre ellos, lo referente a ciertos puntos que la experiencia ha demostrado que son esenciales para una efectiva vigencia de una ley de acceso a la información pública. Tal es el caso del principio de máxima publicidad, la interpretación extensiva de ley, la claridad de los sujetos obligados, así como los contenidos de la información de oficio, y los procedimientos y criterios de clasificación y desclasificación. No obstante, un tema importante de discusión en el seno del CNAP fue la creación de un órgano vigilante de la ley con ciertas características como gozar de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, que le permitan emitir decisiones vinculantes para los sujetos de la ley. En Guatemala este tema ha sido un foco de importantes discusiones, como puede verse en la minuta del 16 de mayo.

Una de las primeras discusiones en torno a este tema es lo que señala la experiencia comparada. En otros países en donde no existe un organismo de vigilancia que goce de las referidas características, se ha podido demostrar que la aplicación de la norma no ha sido eficiente y, es más, se han registrados ciertas regresiones a estados en donde predomina más el secreto y la discrecionalidad que cuando no existía la norma. Éste fue precisamente el principal argumento para solicitar la inclusión de este tema dentro de la iniciativa. Como ejemplo está el caso de Panamá y Ecuador.

La propuesta anterior fue completamente rechazada. Algunos integrantes de la mesa técnica y del consejo del CNAP se opusieron rotundamente a que la norma implicara la creación de un nuevo ente estatal, pues dicha experiencia no ha sido positiva en Guatemala. Aquí predominó más la experiencia local que los logros y avances que en esta materia se han registrado en otros países, especialmente en México, con el Instituto Federal de Acceso a Información (IFAI).

Además no se quería polemizar con el actor legislativo, quien ya había manifestado públicamente su rechazo a la creación del órgano de vigilancia. Sin embargo, también se registraron otros tipos de discusiones en torno al tema anterior y correlacionado con la propuesta de dejar dichas atribuciones en el

Procurador de los Derechos Humanos (PDH). Los actores involucrados en esta discusión se pudieron ubicar en torno a tres propuestas. Por una parte, hubo quienes se oponían a la creación del órgano y plantearon que tales atribuciones recayeran en el PDH.

Esto generó algunas deliberaciones, especialmente, las referidas a incrementar las atribuciones y obligaciones de dicho funcionario, pues las suyas ya están establecidas en su propia norma<sup>62</sup>, así como lo inconveniente que podría representar repetir la experiencia del IFAI en otro país. Otros planteaban la creación del organismo de vigilancia, no por sus beneficios, sino por su oposición al actual titular de la PDH. El procurador, Sergio Morales, no goza del aprecio de muchas organizaciones sociales, especialmente aquellas relacionadas con el tema de acceso a la información pública. Hubo quienes apoyaron la creación del organismo de vigilancia, argumentando los beneficios que representa en función de otras experiencias. Incluso, se llegó al extremo de plantar la creación de un órgano distinto al IFAI<sup>63</sup>, pero también esa propuesta fue rechazada, según establece la minuta de trabajo del 16 de mayo.

Finalmente, tras la deliberación que tomó varias semanas, y en atención a la conveniencia política de la aprobación de la norma, se acordó que se introdujera la figura del PDH como responsable de la aplicación de la norma. De haber aceptado la creación del órgano de vigilancia se corría el peligro de no contar con los votos requeridos para ello. Según lo establece la Constitución, la creación de un nuevo órgano estatal requiere de mayoría calificada del Congreso de la República, un número que no se tenía asegurado para la aprobación de la norma.

Estas discusiones fueron presentadas a Villanueva antes de que terminara de redactar el documento que unificaba las dos iniciativas. A pesar de que él propugna por la creación de un órgano de vigilancia, no hubo otra opción que presentar la iniciativa al pleno de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales con el diseño institucional que involucra al PDH. Según la minuta de trabajo del 20 de mayo, el primer documento presentado por Villanueva fue

---

<sup>62</sup> Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso y del Procurador de los Derechos Humanos

<sup>63</sup> Presenté la propuesta de crear un órgano de vigilancia con la figura de comisionado del Congreso de la República, como lo es en la actualidad el Procurador de los Derechos Humanos.

analizado en la comisión técnica del CNAP y se enviaron algunas propuestas de enmiendas, éstas no superaron cuestiones de forma, ya que el documento presentado por Villanueva estaba muy completo y actualizado, desde una perspectiva teórica, técnica y jurídica.

La mesa técnica finalmente presenta ante el pleno del CNAP las conclusiones del trabajo realizado durante los tres meses de trabajo, éste las discute y acepta prácticamente como tal el documento emanado de la mesa y lo traslada al Legislativo para su consideración. En este momento, la comisión legislativa ya contaba con una iniciativa única para discutir (ya que supuestamente se habían unificado los dos anteproyectos presentados ante el pleno del Congreso), así como las propuestas emanadas de la deliberación entre actores públicos y sociales convocados por el CNAP.

Todo apuntaba a que en el Congreso la discusión de la iniciativa de ley no modificara el rumbo que había tenido en las oportunidades anteriores, es decir, tratar de seguir a manera de simulación el proceso de aprobación, pero una vez adentro de la comisión de legislativa dejar que el tiempo transcurriera y no darle trámite al dictamen.

No obstante, el Legislativo se ve envuelto en una controversia de gran impacto público. Algunos diputados, pero especialmente, el oficialista Mario Taracena emplaza públicamente al presidente del Congreso, Eduardo Meyer (también del partido oficial), a que haga pública una serie de documentos sobre el manejo administrativo del legislativo, entre ellos, el listado de asesores y sus respectivos salarios. La petición de Taracena obedecía a una serie de denuncias de corrupción y compra de voluntades que se daba al seno del Congreso. A la petición de Taracena se une la presión de los medios de comunicación.

Sorpresivamente, el Presidente del Congreso ofrece una conferencia de prensa en donde presenta un hallazgo financiero que prácticamente provoca que el listado de trabajadores y asesores adquiera importancia menor. Todos los medios de comunicación dieron cuenta de la noticia. Según el diputado Meyer, sin su conocimiento, la Dirección Financiera del Legislativo había autorizado la inversión de Q82.8 millones (aproximadamente US\$12 millones) provenientes de

sus fondos propios en la casa de bolsa Mercados de Futuros S.A. (MDF). El tema generó un clima de oposición y rechazo a tal situación, que provoca el inicio de una investigación en donde se pudo determinar la participación del director financiero del Legislativo, José Conde, quien se encuentra prófugo de la justicia; y se abrió un proceso judicial en contra del presidente del Congreso, diputado Meyer, por ser el responsable de la conducción política y administrativa de dicho organismo del Estado.

La controversia del desvío de los fondos del Legislativo, provoca la expulsión del Presidente del Congreso del partido oficial (Partido Unidad Nacional de la Esperanza) y los diputados de otras bancadas solicitan su separación del cargo de Presidente del Legislativo. Ante la presión, Meyer renuncia al cargo de presidente, pero continúa como diputado, ya que goza de antejucio. Las pesquisas judiciales continúan para tratar de encontrar las responsabilidades sobre el manejo irregular de los recursos públicos.

El Ministerio Público ha determinado que dicha práctica no ha ocurrido sólo en esta legislatura, durante el período anterior, el presidente de ese entonces, Rubén Darío Morales, del Partido de Avanzada Nacional (PAN) y actual diputado, también había autorizado la inversión de recursos del legislativo en la misma casa de bolsa. El Ministerio Público logró determinar el pago de una comisión por parte de la casa de Bolsa MDF al diputado Rubén Darío Morales. En dicha oportunidad, tras la finalización del plazo de la inversión, los fondos fueron devueltos con sus respectivos dividendos. Al parecer, esta situación dio margen a que la inversión se volviera a repetir en el año 2008, no obstante, en esta oportunidad tal acción salió a la luz pública y, además, puso en alerta a todo el Estado para verificar que sus fondos no entraran a este tipo de negocios, que no están del todo regularizados en el país.

La falta de regularización y la volatilidad de tal práctica financiera en esta oportunidad no tuvieron el mismo fin. Ahora los fondos se perdieron y cada vez es más difícil la posibilidad de recuperar dicha inversión.

Toda esta situación provocó un clima adverso de opinión pública en contra del Legislativo. Los medios de comunicación crearon espacios especiales para el

seguimiento de dicha noticia. Diversos sectores se manifestaron en contra de tales prácticas de discrecionalidad, corrupción, impunidad y secreto. El clima de opinión desfavorable en contra del Congreso llegó a extremos de hablar de una depuración de dicho organismo<sup>64</sup>.

En este contexto, la iniciativa de ley de acceso a la información pública cobra más fuerza. La presión ejercida por diversos medios de comunicación arrincona a los diputados a continuar con la discusión de la iniciativa. Es necesario aprobar la ley de acceso a la información pública, pues es una manera de lavarnos la cara, señaló el presidente en funciones del Congreso, Arístides Crespo, del Frente Republicano Guatemalteco (FRG).

Por su parte, la comisión de Legislación y Puntos Constitucionales acuerda una metodología para la discusión de la iniciativa. Se plantea una sesión permanente en la cual se revise artículo por artículo el anteproyecto para lograr un consenso al seno de la comisión y entre las distintas bancadas que permita arribar a un acuerdo que no entorpezca la aprobación final de la ley. Hay que aclarar que la ley de régimen interior del Congreso establece como el último paso, una sesión plenaria en la cual se lee la iniciativa artículo por artículo y cualquier diputado puede, por derecho, solicitar cambios. Este último paso que permite la legislación interna del Congreso admite dar luz verde a cualquier iniciativa o entorpecer su proceso de aprobación.

Si se llega a un acuerdo, la iniciativa se lee y se aprueba sin complicación alguna. Para ello, se requiere lograr un acuerdo entre las distintas bancadas antes de llegar a este momento. Si no se negocia ningún acuerdo, como señala Mijangos (2008), una iniciativa puede ser modificada de tal manera que el pleno puede autorizar su regreso a la comisión legislativa para iniciar su proceso de aprobación nuevamente. En este caso, concedores de tal posibilidad, las ponentes llegan a un acuerdo en la jefatura de bloques legislativos para que la iniciativa se discuta en dicha sesión permanente convocada por la comisión

---

<sup>64</sup> Una depuración del Organismo Legislativo tuvo lugar en 1994, en donde los diputados, mediante una reforma constitucional se vieron obligados a recortar el período legislativo. En dicha oportunidad la depuración fue apoyada por diversos sectores, especialmente, el empresarial, el cual utilizó como brazo político a diversos medios de comunicación social.

legislativa y ahí sea el seno de todas las discusiones para que se apruebe sin dificultad alguna ya en el hemiciclo.

Las ponentes, especialmente la diputada De Frade, utilizó a los medios para darle publicidad a las sesiones de la comisión, que en un principio se plantearon que fueran cerradas, pero la presión ejercida logró que en la Comisión Legislativa se aprobara que las sesiones fueran públicas y se pudieran invitar a externos para darle seguimiento al proceso de aprobación.

Para todo esto, el documento presentado por Villanueva y que había sido aceptado en la comisión de Legislación como el que unificaba las dos iniciativas fue sometido a estudio y recibió dictamen favorable. No obstante, acá hubo algo que no quedó del todo claro y es que cuando en la mesa técnica se conoció el hecho de que la comisión había dictaminado favorablemente, pretendió conocer el mismo para analizarlo, pero quisieron mantenerlo en reserva. Después de cierta presión ejercida, las diputadas ponentes hicieron público el dictamen y lo trasladaron a la prensa y a la mesa técnica del CNAP. La mesa técnica del Consejo analiza el dictamen para emitir una opinión pública al respecto<sup>65</sup>. El dictamen fue revisado y en dicho estudio se encontraron varios hallazgos no poco importantes.

En primer lugar, la iniciativa presentada por Villanueva, como se dijera con anterioridad presentaba, en términos generales, una serie de fundamentos, elementos técnicos y procedimentales que recogen criterios y estándares formulados internacionalmente en materia de legislación comparada para una ley de esta naturaleza. Sin embargo, la Comisión al momento de emitir el dictamen hizo algunos cambios que generaron mucha preocupación y suspicacia. La idea de la comisión, según su presidente diputado Oliverio García, fue ajustar el anteproyecto al contexto legal y constitucional del país, pues el proyecto original presentaba algunos puntos que no eran compatibles con el marco jurídico nacional.

La justificación del congresista, la cual fue apoyada por la mayoría de los legisladores de la comisión legislativa, también había incluido una serie de

---

<sup>65</sup> El CNAP me encomienda el análisis del dictamen.

modificaciones que ponían en peligro el sentido y el ámbito de aplicación del derecho que se pretende tutelar en una ley de acceso a la información pública.

Del análisis del dictamen puede colegirse que en la comisión legislativa se pretendió trastocar algunos de los principios fundamentales de una legislación de esta naturaleza. Se procuró modificar y en algunos casos eliminar los principios de Máxima Publicidad, de Interpretación Extensiva a favor de la publicidad de la información pública, así como el de Cultura de Transparencia. También se pretendía incluir el criterio de obligar a las personas que solicitan información a manifestar interés en el procedimiento de acceso, así como en el uso de la información. Estos principios, estándares o criterios no pueden ser sometidos a negociación política alguna, pues de lo contrario se pierde el objetivo primordial de la ley, de que el Estado sea cada vez más transparente, público, eficiente y democrático.

En lo referente a los principios de máxima publicidad e interpretación extensiva ya existe un fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso de Chile versus Claude Reyes. En dicha sentencia se pueden encontrar los fundamentos que la Corte señala respecto a la necesidad de garantizar el ejercicio del derecho, respetando e incluyendo estos dos principios propios del proceso judicial al proceso administrativo. Sobre ello se ahondará más en el siguiente capítulo. En referencia al tema de la obligatoriedad de presentar o manifestar el interés por la solicitud de la información, la Corte Interamericana también ha sentado jurisprudencia y señalado la importancia de que para combatir la cultura del secreto y la opacidad del ejercicio de la función pública se prohíba categóricamente al funcionario público solicitar que la persona que inicia un proceso de acceso a la información pública deba manifestar interés legítimo en dicho procedimiento, así como en el uso que le dará a la información.

Estos puntos, entre otros de forma, se presentaron al seno de la mesa técnica, la cual los aprobó y fueron trasladados a las diputadas ponentes y a la comisión legislativa para su consideración. Ciertamente, ante el contexto en el cual se encontraba el Legislativo en ese momento no podían abrirse otro frente



que pusiera más en detrimento su imagen. No obstante, no cejaron en su deseo de tratar de minimizar los alcances de la iniciativa.

Finalmente, la comisión legislativa inicia en agosto de 2008 la discusión final sobre la iniciativa, la cual ya contaba con la aprobación de dos lecturas en el pleno del Congreso. La deliberación de la iniciativa estuvo marcada por un hecho: posturas polarizadas. Unas a favor de aprobar una iniciativa en la cual se respetaran todos los principios, criterios y estándares que contenía el documento original presentado por Villanueva y apoyado, casi en su totalidad por organizaciones sociales. Otras, apoyaban toda una serie de modificaciones y posturas que pretendía buscar amainar los alcances y objetivos del derecho que se pretendía normar. Uno de los factores que fue propicio para el desarrollo de la discusión de la norma, es que dichas posturas fueron trasladadas en los medios de comunicación, lo cual generó una corriente de opinión favorable en apoyo a la aprobación de la norma siguiendo las pautas propuestas por las legisladoras ponentes y el CNAP.

La iniciativa fue consensuada no sólo por la comisión legislativa, sino por los integrantes de la instancia de jefes de bloque, cuyos representantes honraron su compromiso de apoyar el resultado de la deliberación. Así las cosas, el 23 de septiembre el pleno del Congreso de la República dio luz verde a la iniciativa de Acceso a la Información Pública, decreto 57-2008. Unos días después, el Legislativo remite el decreto al Organismo Ejecutivo para su análisis y para que prosiguiera el proceso normal. Ya por su parte, el presidente de la República, Álvaro Colom, se había manifestado a favor de la aprobación de la norma. El tema de acceso a la información y el de transparencia habían sido dos puntos reiterados durante la campaña electoral. Pero además, el partido oficial había sido fuertemente golpeado tras el problema de la inversión ilegal de los fondos del Congreso de la República, cuyo principal responsable público era uno de los principales líderes de dicha organización política.

El presidente se ausenta del país, por una gira de trabajo, pero el 22 de octubre sanciona la referida ley y es publicada en el diario oficial al día siguiente. Así llega a su fin el proceso de deliberación pública de un tema que había sido

postergado por diversos motivos. Entre ellos, el interés por mantener en secreto todo aquello referido al pasado –cruel y sangriento- del país, una época de conflicto armado que impacta e involucra el campo de acción de uno de los actores no poco importantes para el desarrollo de la vida institucional: el Ejército. Otro motivo, ha sido el factor de ocultamiento y secrecía con las que se ha construido la cultura de la administración pública en el país. Una cultura que atraviesa el comportamiento político y burocrático y que ha desembocado en procesos ocultos, secretos, de corrupción, compra de voluntades, discrecionalidad, opacidad e impunidad del aparato público guatemalteco. Un comportamiento del ejercicio público que siempre ha generado una tensión, cuyo punto de fuga en un principio se encaminó a mejorar todos aquellos elementos estructurales propios de la institucionalidad contralora del poder público, pero que logró transitar al estadio de lo que implica la transparencia, la publicidad y la tutela del derecho de acceso a la información. Tres elementos mínimos y necesarios en todo régimen democrático que ha dejado atrás los sobresaltos de la transición y que ahora se encamina a buscar la consolidación de un Estado de Derecho.

No obstante, la aprobación de la norma genera en sí misma una serie de interrogantes respecto al comportamiento de los actores a los que se ha hecho referencia en el presente estudio. Qué provocó que los actores autoritarios cedieran para lograr un cambio en el *status quo* que con tanta vehemencia habían defendido durante 8 años. Dicho comportamiento implica que dejen de ser autoritarios o hubo ciertas mediaciones que permitieron que ellos dejaran los procesos de simulación y dejaran el paso libre a este tema que implica perder ciertos espacios, prebendas y privilegios.

Uno de los hechos importantes que no puede dejarse de lado en este punto es el escándalo en el que se vio envuelto el Congreso. Desde hace muchos años, el Organismo Legislativo es una de las entidades del Estado con menos credibilidad y con una percepción muy negativa por parte de la población<sup>66</sup>. A este problema de imagen pública, en este momento, se aúna la pérdida de los Q82.2

---

<sup>66</sup> Para mayores datos confrontar los estudios sobre Cultura Política de Azpuru, Dinorah en ASIIES, FLACSO-Guatemala, y las encuestas publicadas por los medios de comunicación impresos.

millones provenientes de sus fondos privados. Desde los partidos políticos y desde el Legislativo mismo no hubo una pronta respuesta que endilgara la responsabilidad a su(s) responsable (s). Todos cargaron con la culpa y los medios de comunicación y diversas corrientes de opinión pública se encargaron de favorecer dicha percepción e iniciar una campaña (no orquestada) en contra de la imagen del Legislativo por corrupción, ineficiencia, discrecionalidad y secrecía en el manejo administrativo.

Esto provocó que se generara una presión pública a favor de un cambio institucional hacia la transparencia y en contra del secreto y la corrupción. De esa cuenta, coinciden dos factores que anteriormente nunca se habían unido, por un lado la discusión de la ley de Acceso a la Información en el seno de la comisión, y por el otro, una campaña de desprestigio en contra del Legislativo.

Ante esta situación el comportamiento de los actores políticos en el Congreso, especialmente, aquellos que durante años habían manifestado su rechazo a la aprobación de una ley de esta naturaleza, comienza a entrar en tensión. Y es precisamente este hecho el que se convierte en una especie de punto de inflexión en la persistencia del rechazo ante la Ley de Acceso a la Información. Los diputados al Congreso tenían una braza en las manos, pues ante el escándalo público que se había generado, las corrientes de opinión pública lograron generar una percepción maniquea del tema, o se aprueba la ley o se está a favor de la corrupción.

Las preferencias de los actores en este caso favorecieron más la aprobación de la ley que las consecuencias de un desprestigio mayor a su alicaída imagen. Como se señaló con anterioridad, se habló incluso de promover un proceso de depuración del Legislativo parecido al del año 1994. En este punto el cambio de postura a favor de la ley, al parecer, no tuvo una relación directa con la procedencia del actor, es decir, si responde a intereses autoritarios de corte militar o económico. Acá el tema es que el cambio de actitud se tomó desde una perspectiva de política partidista electoral. Los actores vieron peligrar su estancia en la cancha de juego.

No obstante, la cesión de sus preferencias no implicó de suyo que los actores autoritarios que tradicionalmente se habían manifestado contrarios a esta legislación dejaran sus características o modificaran sus comportamientos para dejar de ser autoritarios. Como se señaló anteriormente, ellos poseen cierto margen de maniobra política y a pesar de que el resultado final era contrario a sus intereses, no cedieron hasta el último momento en su intento de evitar que éste fuera completamente adverso.

El desarrollo de la democracia y sus instituciones finalmente les pasó una factura, no pequeña, por la forma discrecional y secreta en que han manejado la cosa pública. No obstante, a pesar de que el precio pueda parecer alto, ellos también buscaron la forma de que la misma ley no represente una limitación en el futuro difícil de vencer. Ante esa situación, el actor legislativo dio luz verde a la aprobación de la norma, no sin antes introducir algunos cambios en la redacción final que pusieron en riesgo la implementación, vigencia y aplicación de la ley. Los actores autoritarios, como señala Thelen (1992), actúan conscientemente para promover sus intereses.

Haciendo uso de los recursos que les permite la legislación interna del Congreso, los diputados que estaban en contra de la legislación (unionistas y eferregistas) propusieron hasta el final una serie de cambios que representarían una serie de candados para una norma de esta naturaleza. No todos prosperaron, no obstante, los que sí se lograron colar pueden representar un obstáculo en la aplicación del derecho que se pretende tutelar. Doblar voluntades a favor de la norma, implicó de suyo imprimir su huella en el diseño institucional de la ley. Una huella que al final del día permita la inoperancia de una norma que les consienta continuar sobreviviendo en un sistema opaco, discrecional e impune. Pero mientras, como bien lo señaló el presidente en funciones del Congreso, diputado eferregista Arístides Crespo, se lograron lavar la cara públicamente. Sobre este tema se profundiza en el siguiente capítulo.

## Capítulo V

### El acceso a la Información Pública y su huella autoritaria

Según se puede colegir de los capítulos precedentes, los obstáculos que ha enfrentado el tema de acceso a la información pública para su aprobación en Guatemala ha sido la persistencia de los legados autoritarios. Tras ocho años de deliberación pública, finalmente el Congreso de la República aprobó el decreto que tutela el referido derecho fundamental. A pesar de que durante estos años (2000-2008), como se explicó anteriormente, hubo una férrea oposición a dicha temática, la decisión legislativa a favor de aprobar una norma generó un producto que representa en líneas generales la trayectoria y el comportamiento de actores e instituciones que siempre se manifestaron contrarios a la aprobación de una ley de acceso a la información pública.

El proceso de aprobación de la ley demuestra los continuados esfuerzos de distintos actores, en principio, por abrir procesos de discusión que evidenciaran la importancia del tema y su impacto en el sistema político del país. Asimismo, dicho proceso da cuenta del tránsito que tuvo la discusión, en donde más allá de su pertinencia para el desarrollo y consolidación del ejercicio del poder público, se inicia un largo recorrido que no sólo buscaba la aprobación de una norma, sino que también implicó una serie de impulsos que favorecieran el diseño de una ley de acceso a la información que respondiera a estándares, criterios y principios mínimos que aseguraran su real puesta en marcha.

Este último proceso no fue fácil, y a pesar de que el contexto parecería haber favorecido un cuerpo legal que incluso mejorara por mucho a las normas ya aprobadas en latitudes cercanas a Guatemala, el resultado no fue así. El decreto 57-2008, Ley de Acceso a la Información Pública, presenta algunas falencias que ponen en tela de juicio su idoneidad, especialmente desde la perspectiva técnica, jurídica, así como desde los fundamentos del Derecho de la Información.

El contexto de rechazo en contra del Legislativo por lo sucedido con la pérdida de los Q82.8 millones era poco propicio para que los actores que siempre

han estado en contra de la aprobación de la iniciativa se manifestaran de manera abierta para continuar con el *status quo* en defensa del secreto y la opacidad. Aun cuando muchos estaban a favor de aprobar una ley completamente restrictiva o incluso no aprobarla a un nivel de su fuero interno, públicamente todos se declaraban a favor de darle trámite favorable a la aprobación. Lo anterior hace imposible demostrar que los actores como el militar y el económico trataran de restringir la norma de manera evidente. No obstante, las propuestas de algunos diputados, confirman el hecho de que dichos sectores siguen teniendo operadores políticos en el Legislativo y volcaron sus baterías para tratar de ponerle candados a la iniciativa.

Por ello, en el presente apartado se presentará revisión teórica sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública y se realizará un análisis a la norma aprobada por el Congreso de la República, con el fin de comprobar el argumento anterior y demostrar, que a pesar de que en términos generales la ley aprobada contiene elementos incluso que superan otras normas similares, ésta contiene ciertos desatinos que ponen duda no sólo su vigencia, sino el cumplimiento de la misma.

## **A. El Acceso a la Información Pública**

El acceso a la información pública no sólo es entendido como una garantía fundamental, sino también como una regulación jurídica que permite el acceso de la sociedad a la información de interés público generada por los órganos del Estado. El derecho a saber, como también es denominado, es imprescindible en cualquier escenario democrático y de derecho (Villanueva 2006 y Nava 2006). La Revolución francesa produjo una serie de ideas y experimentos de derecho constitucional, de lo que sobresale el dogma de la igualdad de todos ante la ley. Este derecho tuvo importantes consecuencias para el derecho civil, penal, fiscal y administrativo. Se dan las primeras Constituciones que garantizaban un mínimo de derechos de los miembros de la sociedad frente a las autoridades que ejercían el poder (Villanueva 2006).

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

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

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

El derecho de acceso a la información pública está convirtiéndose en una garantía expresa en diversas Constituciones, como una actualización del principio clásico del deber de publicidad del Estado, en donde pasa a convertirse en el reconocimiento de un derecho humano fundamental. Así lo pone de relieve el hecho de que más de 70 países de diversos continentes, sistemas jurídicos y niveles de desarrollo democrático hayan incluido elementos que permiten contar con mayores garantías para que el derecho a conocer pueda ser legislado en

aquellos países donde no cuentan con normativas en la materia (Villanueva 2006). La concepción liberal del Estado moderno tiene herencias muy profundas en el sistema autoritario, que se caracterizó por prácticas basadas en el ocultamiento y el secreto de Estado (razón de Estado), como dice Rodríguez (2004; 16), pero se sigue privilegiando el hecho de que el ejercicio del poder público, sea diáfano y transparente. Como señala Bobbio, la democracia es por definición, el régimen del poder visible, el gobierno del poder público, en público. El Estado constitucional no supone otra cosa más que el intento de juridificar la democracia, siendo la Constitución la forma en que esa pretensión se verifica.

Bobbio indica que una democracia debe ser entendida o caracterizada como un sistema compuesto por un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. No obstante, para hacer una definición mínima de democracia no es suficiente la atribución del derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas ni la existencia de reglas. Se hace necesario que aquellos que están llamados a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra alternativa. Como señala Zaldívar, los ciudadanos requieren tener acceso directo a fuentes de información gubernamental para tomar sus propias decisiones.

Y para que se realice lo anterior se hace necesario que sean garantizados los derechos fundamentales, aquellos en los cuales nació el Estado liberal y se construyó la doctrina del Estado de Derecho en sentido fuerte. Es el Estado que no sólo ejerce el poder sometido a la ley, sino que lo ejerce dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los llamados derechos inviolables del individuo, agrega Bobbio (2000; 26). En términos generales puede decirse que los derechos fundamentales son considerados como tales en la medida en que constituyen instrumentos de protección de los intereses más importantes de las personas, puesto que preservan los bienes básicos necesarios para poder desarrollar cualquier plan de vida de manera digna, indica Carbonell (2006).

El reconocimiento de estas garantías individuales se convierte en el supuesto necesario para el correcto funcionamiento de los mecanismos



fundamentales procesales que caracterizan un régimen democrático. Las normas establecidas en toda constitución que atribuyen o desarrollan estos derechos no son propiamente las reglas del juego, sino son reglas preliminares que permiten el desarrollo del juego. La protección de estas libertades permite al ciudadano dirigirse a sus gobernantes para solicitar ventajas y beneficios, lo cual trae consigo un hecho ineludible en todo sistema democrático y es que en este sistema la demanda es fácil y la respuesta difícil. López-Ayllón (2005) señala que la libertad de expresión, para no ser un ejercicio estéril y completamente vacío, debe estar nutrido por información; en este sentido, el que los ciudadanos puedan acceder a los documentos y archivos públicos les permite —instrumentalmente— un mejor ejercicio de su libertad de expresión.

Siempre se ha podido considerar que un régimen democrático es aquel en el que todas las decisiones y, en general, los actos de la administración deban ser considerados por el pueblo. De allí que el poder tenga un carácter público y es entendido como no secreto. Esto ha sido calificado como uno de los criterios fundamentales para distinguir un estado constitucional de un estado absoluto. La visibilidad no depende únicamente de la presentación en público del que está investido por el poder, sino también de la cercanía espacial entre el gobernante y el gobernado, agrega Bobbio (1985; 99).

El derecho de acceso a la información pública abre información de distinta índole, es decir, información sobre la distribución y el uso de los recursos públicos, las declaraciones patrimoniales, etc. El listado o índice de información a la que se tiene acceso es amplísimo, pero al mismo tiempo permite el desarrollo del principio de transparencia y publicidad del Estado. Es decir, el principio que establece que toda información es pública.

Esto revela la importancia que tiene la transparencia y la publicidad de los actos de la administración para el pleno desarrollo del sistema democrático, pues un estado que se mantiene, encubre y protege el secreto es un Estado que desea permanecer lejos del pueblo soberano. Aquí cabe recordar que el esconderse o esconder algo son dos formas de ocultamiento, cuyo resultado es el debilitamiento

de todo sistema ya sea democrático o en transición hacia la democracia. Un gobierno opaco deviene en un gobierno ilegítimo.

## **A. 1 Principios de Publicidad, transparencia y rendición de cuentas**

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

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

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

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

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

El principio de publicidad de las actuaciones parlamentarias, por ejemplo, está llamado a desempeñar una función de integración de la sociedad civil en el Estado, salvando así la separación entre representantes y representados que impone el mandato representativo en que se fundamenta el mismo sistema democrático. De la Vega (1985) señala que la imposibilidad de participar masivamente en la discusión y en la decisión del proceso político justifica el mandato representativo. Pero en la medida en que el mandato representativo impone una separación obligada entre representantes y representados, el principio de publicidad se convierte en el elemento de integración más importante de Estado constitucional democrático.

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

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

constitucional de la administración de justicia, comentan Fernández (1997) y Azurmendi (2002).

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

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

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

Por ejemplo, en el derecho francés e italiano, la expresión transparencia administrativa se utiliza como englobadora de instituciones tan diversas como el derecho de acceso a los documentos administrativos, la motivación de los actos

administrativos, entre muchos otros. En general, el término transparencia viene siendo hoy ampliamente utilizado con referencia no sólo a la acción administrativa, sino también a la judicial, política y más genéricamente social, lo cual conlleva un uso poco técnico, aproximativo.

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

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

El principio de la publicidad tiene por finalidad democratizar el control de la actuación administrativa a través del acceso a la información. Como diría Bobbio (2000; 118) es una administración pública de “poder público y en público”, una administración, por tanto, abierta a la sociedad.

La publicidad entendida como la relación con las exigencias de información en las democracias y como valor fundamental de una sociedad transparente es

característica de aquello que es, o puede hacerse público, a saber, es algo que trasciende del ámbito de lo privado, es la posibilidad de socialización y comunicación de las cosas, ideas e informaciones. Lo público es aquello que sólo puede establecerse saliendo a la luz (pública)<sup>67</sup>. En este punto es donde hay que concretar la relación entre lo íntimo, lo privado y lo público.

Lo íntimo es, el ámbito de los pensamientos de cada cual, de la formación de decisiones, de las dudas que escapan a una clara formulación, de lo reprimido, de lo aún no expresado y que quizás nunca lo será, no sólo porque no se desea expresarlo sino porque es inexpresable. Dentro del ámbito de la intimidad caen también aquellas acciones cuya realización no requiere la intervención de terceros y tampoco los afecta: acciones autocentradas o de tipo fisiológico en las que la presencia de terceros no sólo es innecesaria sino desagradable, señala Garzón (2005).

La no distinción entre intimidad y privacidad suele ser la fuente de discusiones poco fecundas o de enfoques morales que atribuyen al "derecho a la privacidad" una jerarquía prejurídica, es decir, que lo volvería inmune, desde el punto de vista moral, a toda regulación jurídico-positiva. La privacidad es el ámbito donde pueden imperar exclusivamente los deseos y preferencias individuales. Es condición necesaria del *ejercicio* de la libertad individual, menciona Garzón (2005).

Lo público, según este autor, está caracterizado por la libre accesibilidad de los comportamientos y decisiones de las personas en sociedad. Más aún: cuando ellas desempeñan algún cargo dotado de autoridad político jurídica, la publicidad de sus actos se convierte en un elemento esencial de todo Estado de derecho.

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

---

<sup>67</sup> Una de las más completas discusiones y acepciones sobre lo público está en RABOTNIKOF, Nora (2005)

trascender lo individual o lo particular para incursionar en lo social. Así, la publicidad tiene un claro sentido democrático, asegura Rodríguez (2004).

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

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

La exigencia de publicidad no sólo se dirige a los actores que rinden cuentas sino también a quienes exigen cuentas. En democracia, la rendición de cuentas no solamente aspira a sacar al ejercicio del poder a la luz pública. Ella misma, si quiere ser efectiva y vista como efectiva, tiene que ser pública, señala Schedler (1999). Si lo íntimo estaba caracterizado por su total opacidad, lo que caracteriza a lo público es la transparencia. Entre estos dos extremos cabría ubicar el ámbito de lo privado como aquél en donde impera una transparencia relativa. En el ámbito de lo privado, la discreción es sustituida por reglas de comportamiento muchas de ellas válidas sólo dentro del ámbito privado, pero cuya calidad moral no depende de la capacidad de imposición por parte del legislador privado ni del consenso de sus destinatarios. La moral privada no es una moral diferente de la pública sino que ambas son manifestaciones de una única moral, menciona Garzón (2005).

El auge y el impacto que ha tenido la institucionalización de el acceso a la información, así como procedimientos, normas y prácticas de transparencia y rendición de cuentas en diversos sistemas políticos han provocado una serie

innumerable de investigaciones empíricas sobre sus formas, fines, consecuencias, propiedades, alcances y límites. El poder debe estar atado a restricciones legales, pero también debe estar domesticado por la lógica del razonamiento público. En este sentido, la rendición de cuentas es la antítesis del poder monolítico.

Establece una relación de diálogo entre los actores que exigen y los que rinden cuentas. Los hace hablar a ambos, involucrándolos en un debate público. La rendición de cuentas, por tanto, es opuesta no sólo al ejercicio mudo del poder sino también a controles mudos y unilaterales del poder, menciona Schedler (1999).

Las reglas formales deben estar acompañadas de mecanismos de monitoreo, para que no pase por desapercibido cuando alguien viola una norma (la función informativa de la rendición de cuentas). Pero las reglas también deben contar con mecanismos de sanción, para que no quede sin el castigo debido quien viole la norma (la dimensión punitiva de la rendición de cuentas). Ambos mecanismos, la supervisión efectiva y la sanción efectiva, agrega el autor, son esenciales para contar con una estructura de incentivos compatible con el mantenimiento de la norma. Tanto la probabilidad de que se detecten las violaciones a la norma como la probabilidad de que se castiguen de manera adecuada, cumplen funciones disuasorias importantes, agrega Schedler (1999). No obstante, en el momento en que los funcionarios incurren en ilícitos de cierta gravedad, ni la crítica pública ni la pérdida del empleo parece ser castigo suficiente. El comportamiento ilegal, tal como la corrupción o la violación de los derechos humanos, exige la aplicación de sanciones legales apropiadas.

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



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

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

## **A.2 Acceso a la información: estándares y criterios**

El tema de acceso a la información pública es relativamente nuevo, en su deliberación y estudio aún no está todo dicho. Cada nueva experiencia aporta un corpus de conocimiento técnico, legislativo y de diseño institucional. De investigaciones que se han convertido en un referente obligatorio de consulta y que se han realizado sobre la temática en distintos ámbitos y para diversos países se puede colegir que el acceso a la información, no sólo es conceptualizado como un elemento esencial y constitutivo para la democracia moderna, sino que éste se operacionaliza y encuentra un marco de mayor cumplimiento cuando transita hacia el derecho positivo, como lo señalan Mendel (2007) y Banisar (2006).

Asimismo, dichos estudios ponen de relieve la importancia del tema en el mundo entero, pues se ha registrado un *boom* en materia de aprobación de

legislación al respecto; se ha iniciado una nueva vertiente de discusión referente a la implementación de derechos humanos; y a pesar de los grandes retos que representa su implementación, cada día más países parecen estar interesados en contar con un Estado abierto, transparente, público y eficaz.

A los estudios anteriormente mencionados (Mendel -2007- y Banisar -2006), se unen otras investigaciones que también presentan hallazgos similares y que conjuntamente han permitido plantear una serie de criterios mínimos, los cuales prácticamente se han convertido en una base sólida y segura de discusión tanto en ámbitos académicos como políticos para la implementación y aprobación de legislación en transparencia y acceso a la información<sup>68</sup>.

Ackerman –Sandoval (2005) señalan que sólo si los ciudadanos cuentan con acceso a la información en resguardo del gobierno, es que se puede hablar de ciudadanos plenamente informados y listos a ejercer su derecho a participar como ciudadanos democráticos.

A su vez, el ejercicio del derecho de acceso a la información, como un elemento estrechamente relacionado con la transparencia, ha sido objeto de estudio. Open Society (2006) realizó una investigación sobre requerimientos de información en 14 países de varios continentes del mundo. Unos de ellos cuentan con legislación en acceso a la información y otros carecen de dichos cuerpos legales. Por su parte, otros estudios de alcance internacional se han enfocado también a realizar análisis comparativos respecto a las bondades y carencias de los distintos cuerpos legales aprobados, como el estudio de Villanueva (2006). Algunos estudios, incluso, plantean propuestas de agenda de investigaciones posteriores y apuestan al fortalecimiento de la legislación en transparencia con la implementación de política pública en esta materia.

Uno de los países que aprobó una ley de transparencia en América recientemente fue México. A raíz de la aprobación y entrada en vigencia de la ley se despertó una sorprendente y vasta corriente a favor de la transparencia. El

---

<sup>68</sup> Ver ACKERMAN, John y SANDOVAL, Irma (2005) y SNEEL, Rick (2007)

discurso de antaño de algunos actores desde la esfera académica y social, logró incrustarse dentro del discurso político y burocrático del estado mexicano.

El caso mexicano se ha convertido ya en un referente obligado de estudio, pues evidenció, entre otros hechos, un inédito procedimiento de deliberación y gestión pública sobre una legislación en particular, el nacimiento de un organismo que ha arrojado más éxitos que fracasos, la aprobación de leyes en casi todos los Estados, la apropiación del tema por parte de otras entidades del Estado que no son objeto obligados en la legislación actual. Y por último, y no por eso menos importante, logró despertar la discusión sobre la necesidad de realizar una reforma constitucional para mejorar la comprensión del alcance del derecho de acceso a la información pública.

De ahí, que existan muchos estudios en materia de transparencia y acceso a la información que van desde indagaciones en entidades municipales<sup>69</sup> y federativas<sup>70</sup>, pasando por estudios en diversas entidades estatales<sup>71</sup>, estudios sobre la historia de la aprobación a la ley<sup>72</sup>, así como la urgente necesidad de aprobar la reforma constitucional que contiene el tema de acceso a la información<sup>73</sup>. Según Nava (2006), la Constitución debe entenderse como la forma jurídica de la democracia, por lo tanto, la deliberación pública sobre su modificación y aprobación logró impactar al actor legislativo, quien decidió darle luz verde.

También, el acceso a la información ha sido objeto de estudio en relación a uno de los efectos que tiene éste en su institucionalización dentro del Estado. La falta de acceso a la información, y por ende de transparencia y rendición de cuentas, es sinónimo de ocultamiento y corrupción y ésta ha sido objeto también de muchos estudios que han conducido a la elaboración de índices que

---

<sup>69</sup> Ver DOMÍNGUEZ, Luis Alberto (2006)

<sup>70</sup> Ver MARVÁN, María (2007)

<sup>71</sup> Ver PÉREZ, María (2007); IZAGUIRRE, Ramón (2007); GÓMEZ, Perla (2007); GUERRERO, Eduardo y RAMÍREZ DE ALBA Leal, Leticia (2006); y MERINO, Mauricio (2006)

<sup>72</sup> Ver ESCOBEDO, Juan Francisco (2006)

<sup>73</sup> Ver VEGA, David (2007); CARBONELL, Miguel (2006); BECERRA, Ricardo- LUJAMBIO Alonzo (2006)

actualmente se utilizan y son aceptados como parámetros e indicadores en diversas investigaciones<sup>74</sup>.

Villanueva (2006) señala que en el contexto internacional se han generado en los años recientes diversas directrices o principios de los mínimos que debe tener una normativa en materia de acceso a la información pública que permita la razonable coexistencia entre vigencia y eficacia. Los principios o estándares internacionales que han servido de parámetros para la construcción de iniciativas o que también han servido como indicadores para evaluar las leyes de acceso surgen de diversas fuentes. Para efectos de la presente investigación, el decreto legislativo 57-2008 se analizará bajo los siguientes principios y criterios<sup>75</sup>:

1. *Sujetos obligados*: Enumeración generalizada o catálogo de sujetos que están obligados por la ley a publicar información de oficio. La doctrina señala que debe estar incluido todo sujeto que ejerza gasto público, con el fin de que rinda cuentas de los recursos que le son asignados. Entre más sujetos determine la ley, mejor transparencia puede haber.
2. *Definiciones e interpretación*: La eficacia de la norma puede depender del estilo de redacción y contenido, así como la claridad y precisión. Como señalan Gómez y Villanueva (2007), dentro de los primeros artículos de la ley hay un catálogo de definiciones que permite entender la lógica jurídica de la forma en que deben de aplicarse los diversos conceptos que se contemplan en la misma. En caso de duda en la interpretación debe privilegiarse la publicidad.
3. *Cultura de Transparencia*: Si no se conoce la legislación o no se pueden aprovechar los mecanismos que la ley tutela para el ejercicio de este derecho, una ley de esta naturaleza sirve de poco. Destinar recursos para socializar el conocimiento y uso de la ley es parte importante, así como otorgar facultades para que alguien promueva la cultura ciudadana por todos los medios educativos posibles.

---

<sup>74</sup> Ver POSADAS, Alejandro (2006)

<sup>75</sup> Las bases sobre las cuales se construyeron dichos indicadores se mencionan en el siguiente apartado

4. *Información de oficio*: Publicación de conjunto de datos de los sujetos obligados, que es de interés general para todas las personas, según el principio de máxima publicidad. Es decir, es un listado de información que se hace pública sin que medie una solicitud de acceso. A mayor información de oficio, mayor apertura informativa y menos solicitudes de acceso.
5. *Excepciones*: El principio de publicidad señala que toda la información en poder del Estado es pública, pero debido a circunstancias temporales, alguna de ella queda fuera del conocimiento público. El criterio establece que a menos cantidad de causalidades de clasificación mayor avance democrático, pero también hay una relación directa en la redacción y claridad de dichas causales.
6. *Versiones públicas*: Posibilidad y modalidad de elaborar versiones públicas de información que no debe difundirse abiertamente. Este criterio sirve para efectos de desclasificación parcial y progresiva de información sin tener que esperar que todos y cada uno de los datos salgan de la esfera temporal de reserva, señala Villanueva (2008).
7. *Máxima publicidad*: Principio que establece que todo sujeto obligado ponga a disposición de toda persona toda la información que tiene en su poder.
8. *Prueba de Daño*: Es el principio que tiene como objetivo limitar o acotar la discrecionalidad en el ejercicio de la clasificación informativa y, por ende, garantizar el derecho de acceso de información a las personas. Este acto debe fundamentarse y motivarse según tres elementos: a) la información se encuentra prevista en alguno de los supuestos de excepción previsto en la ley, b) la liberación de la información puede amenazar efectivamente el interés público protegido por la ley; y c) el daño que puede producirse por la liberación de la información es mayor que el interés público de conocer la información de relevancia (Gómez y Villanueva, 2007).

9. *Principio de gratuidad*: La información en manos de los sujetos obligados es un bien público, por lo tanto, todos tienen derecho de acceder a ella de manera gratuita. Este principio permite que un mayor grupo de personas puedan ejercer el derecho de acceso. Hay que dividir entre consulta personal y reproducción y envío. Esto puede generar un pago, pero el criterio es que dicho canon sea accesible para la mayor parte de personas.
10. *Plazos*: Lapsos de tiempo que la ley establece para los distintos trámites, entre estos, el plazo de entrega, las prórrogas, el periodo de reserva, etc.
11. *Estructuras administrativas*: Normatividad e infraestructura que requiere la ley para su implementación.
12. *Habeas Data*: Tutela de datos personales en el ejercicio del derecho a la privacidad de las personas y establece los mecanismos para la consulta y corrección de los datos, así como la supresión de los datos sensibles.
13. *Órgano Garante*: Es la creación de un ente que garantice la correcta aplicación de la ley. La idoneidad de éste radica, entre otras cosas, en su diseño institucional: autonomía política, financiera y de decisión, así como sus atribuciones y responsabilidades.
14. *Afirmativa ficta*: Es un tipo de sanción ante el silencio de la autoridad. Este criterio establece que ante el silencio de las autoridades ya sea por omisión o negligencia, la respuesta se da en sentido afirmativo. Otro complemento de este criterio es que ante tal situación, la información habrá de ser gratuita.
15. *Procedimientos*: Conjunto de pasos ordenados que debe observarse para obtener la información (formas de acceso) o cómo hacer entre la diferencia de percepción y de criterio entre entidad pública y solicitante. Estos incluyen el principio de sencillez, agilidad y claridad.
16. *Sanciones*: Acciones establecidas ante el posible incumplimiento de las obligaciones que regula la ley. El catálogo de responsabilidades en las

que incurren los funcionarios u otras personas puede ayudar a inhibir su incumplimiento.

17. *Ámbito temporal*: Temporalidad en que va a entrar en vigencia el contenido de la ley. La *vacatio legis* es el período entre la aprobación de la norma y la entrada en vigor de la misma.

## **B. Análisis de la ley**

Para la realización del análisis textual al decreto 57-2008, Ley de Acceso a la Información Pública, se elaboró un listado de 17 indicadores, los cuales contienen un total de 215 unidades. Los indicadores se construyeron sobre planteamientos teóricos, marcos regulatorios, así como investigaciones que se han realizado sobre leyes de acceso a la información pública.

La base de este instrumento metodológico está en las propuestas de Fernández, S. (1997) y Azurmendi, A. (2002); de la Ley Marco de Acceso a la Información de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y del Informe de la Relatoría de Libertad de Expresión de la OEA sobre Guatemala. Asimismo, fueron tomadas en cuenta las propuestas del Grupo Oaxaca (grupo de académicos y representantes de medios de comunicación que tuvo a su cargo la elaboración de la ley mexicana), así como de la exposición de motivos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de México.

También se utilizaron criterios elaborados por Gramajo, S (2003, 2005, 2006); así como del cuadro comparativo de algunas leyes de Acceso a la Información realizado por Neuman, L., (2004), del Centro Carter; del análisis jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo de acceso de los ciudadanos a la información pública, realizado por Fuenmayor, A. (2004) a petición de la UNESCO; de los estándares y criterios propuestos por la organización Open Society Initiative, así como de los Indicadores de Transparencia de Gómez, P. y Villanueva, E. (2007), y Villanueva, E. (2008).

Los indicadores y sus respectivas unidades de análisis están ubicados en una matriz que pretende establecer su existencia o su inexistencia. Merece la

pena aclarar que la sola presencia y/o ausencia no son el eje central del análisis, pues no se pretende realizar un juicio valorativo respecto a la ley aprobada. Es decir, la inclusión o no de ciertas unidades de estudio no implica automáticamente que la norma sea considerada como “buena” o todo lo contrario. La experiencia comparada ha demostrado que, en el tema de acceso a la información, no se pueden realizar valoraciones de ese tipo. Unas leyes han logrado importantes logros y el diseño de éstas es similar en relación a otras cuya implementación y vigencia han sido severamente cuestionadas.

En este caso, el análisis busca generar otro tipo de inferencias que parten del diseño institucional de la ley, así como de algunas particularidades del diseño institucional del Estado en el cual se aprueba una normativa. Para ello fue necesario realizar el análisis en varios niveles: a) entre las unidades de análisis del indicador al cual pertenecen; b), entre unidades de análisis de distintos indicadores que están directamente relacionados; y c) entre indicadores mismos. Este mecanismo posibilitó realizar inferencias que dan cuenta de los comportamientos de los actores autoritarios que intervinieron en la aprobación de la ley en el Congreso de la República y permite colegir algunas deducciones respecto al futuro de la implementación y vigencia de la norma.



## 1. Sujetos Obligados:

Enumeración generalizada o catálogo de sujetos que están obligados por la ley a publicar información de oficio. La doctrina señala que debe estar incluido todo sujeto que ejerza gasto público, con el fin de que rinda cuentas de los recursos que le son asignados. Entre más sujetos determine la ley, mejor transparencia puede haber.

Unidad de Análisis	Si	No
Organismo Ejecutivo y sus dependencias	X	
Organismo Legislativo y sus dependencias	X	
Organismo Judicial y sus dependencias	X	
Órganos Constitucionales Autónomos	X	
Universidad pública	X	
Partidos Políticos		X
ONG´s	X	
Municipalidades	X	
Organismos Internacionales	X	
Entidades privadas nacionales	X	
Entidades privadas o públicas internacionales	X	
Sujetos que ejerzan gasto público	X	
Sujetos que provean bienes y servicios públicos	X	
Fundaciones, asociaciones	X	
Sujetos que manejen fideicomisos provenientes de fondos públicos	X	
Otros	X	

El artículo 6 del decreto 57-2008 establece el listado de sujetos obligados. Desde un inicio se planteó la posibilidad de que la ley debía incluir a todas las dependencias del Estado, así como a todos aquellos sujetos (individuales, con personería jurídica u organizaciones de cualquier tipo) que recibieran,

administraran y/o ejecutaran recursos públicos. Esto último generó una discusión, pues hubo mucha resistencia a que se incluyera a actores privados e incluso organismos internacionales en este apartado. Con el argumento de que no se puede generar una norma que violente el derecho a la privacidad y a la intimidad, se generó toda una oposición en torno a la legalidad de ampliar el listado de sujetos más allá de los actores públicos o estatales. Las explicaciones que se utilizaron con el fin de justificar la necesidad de plantear un artículo que defendía el principio de “*follow the money*” y el de máxima publicidad fueron suficientemente convincentes para plantear un artículo *in extenso*.

Prácticamente se llegó al acuerdo sobre la necesidad de incluir a todos aquéllos que de una u otra forma reciban fondos públicos. No obstante, y aun cuando era un asunto de estilo, también se discutió acerca de su redacción, es decir, si el artículo debía presentarse de manera generalizada (como está en algunas normas) o mediante el establecimiento de un listado que incluya a todos los sujetos, con la característica de que el mismo fuera enunciativo y no limitativo. Aquí lo que se pretendía era dejar abierto el espacio para la inclusión de futuros sujetos obligados, es decir, que todas aquellas entidades públicas que surjan después de la aprobación de ley o aquellos privados que inicien una nueva relación contractual con el Estado. Siguiendo un poco la experiencia comparada en otros países, se decidió presentar el artículo en forma de listado. De todas formas, además de lo que establece el artículo 6 de la norma, existen otros artículos que fortalecen dicho principio, tales como el artículo 1, 2, 3 y 4 de la ley.

Merece la pena mencionar que el punto toral de la discusión fue el tema de los fideicomisos. Hubo bloques legislativos que se opusieron fuertemente a la inclusión de aquellos que crean o administran fideicomisos dentro del listado de sujetos obligados. Los fideicomisos, según su propia norma, se manejan con poca transparencia y cada vez más surgen denuncias sobre dudas en su administración y ejecución, convirtiéndose así en fuertes focos de corrupción.

En Guatemala son varias las dependencias públicas que han abierto fideicomisos y que se han convertido en una especie de feudos en donde es imposible ejercer una función contralora. Los más conocidos son los fideicomisos

que administra el gobierno central, así como la Municipalidad de Guatemala, cuyo partido en el Congreso (Partido Unionista), fue el que más discutió y se opuso a este tema<sup>76</sup>.

Una vez se llegó a un acuerdo, todavía persistía la inquietud acerca del procedimiento sobre el cual aquellos actores que no son públicos pueden convertirse en sujetos obligados y qué información es la que deben hacer pública. Acá lo usual es que la norma indique que las peticiones de información sobre la utilización de recursos de los sujetos no estatales se plantean directamente con el sujeto obligado estatal con el cual se hizo el contrato, la concesión o el acuerdo. No obstante, en la ley de Guatemala, tal procedimiento no quedó incluido. Ello puede generar problemas en la aplicación de la norma, pues el usuario de la ley se verá con la interrogante sobre cómo proceder en este sentido. Independientemente de esto, el artículo quedó redactado de tal manera que es uno de los más extensivos que se conoce dentro de una ley de acceso a la información pública, al menos en América Latina, señala Moisés Sánchez, de Pro- Acceso de Chile.

Uno de los actores que el análisis permite evidenciar que quedó directamente fuera del alcance de la norma fue el político. Los partidos no quedaron incluidos dentro del listado, ya que en Guatemala éstos no reciben financiamiento público. Los únicos recursos que reciben es la denominada deuda electoral, que se calcula por la cantidad de votos obtenidos a su favor en cada proceso electoral. No obstante, se puede solicitar que rindan cuentas de esos fondos por medio del órgano electoral, que sí es sujeto obligado. Ciertamente el tema de los recursos que manejan los partidos políticos ha sido objeto de diversas deliberaciones, pero ese es un tema más relacionado con su propia normativa, la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

---

<sup>76</sup> El líder de dicho partido y actual alcalde de Guatemala, Álvaro Arzú, se ha opuesto públicamente a la ley y ha mantenido una postura de negación a rendir cuentas, basándose en el argumento de que sólo debe hacerlo ante las instituciones constitucionalmente constituidas para ello. Muchos de los ataques que se hacen a su administración edil y a su gestión presidencial ha sido el continuado manejo discrecional, opaco y secreto de los recursos públicos.

## 2. Definiciones e interpretación:

La eficacia de la norma puede depender del estilo de redacción y contenido, así como la claridad y precisión. Como señala Gómez y Villanueva (2007), dentro de los primeros artículos de la ley debe haber un catálogo de definiciones que permite entender la lógica jurídica de la forma en que deben de aplicarse los diversos conceptos que se contemplan en la misma. En caso de duda en la interpretación debe privilegiarse la publicidad.

Unidad de Análisis	Si	No
Existen definiciones en la ley	X	
Las definiciones son claras y precisas	X	
Hay referentes de interpretación ya sea de legislación local o tratados internacionales	X	
La interpretación favorece el principio de publicidad	X	
Falta principios de definir	X	
Existen definiciones innecesarias		
Otros	X	

En comparación a las iniciativas presentadas con anterioridad, la ley aprobada sí presenta un listado de definiciones. El artículo 9 contiene dicho listado, entre las cuales se puede encontrar la definición de Datos Personales, Datos Sensibles, Derecho de Acceso a la Información Pública, Habeas Data, Información Confidencial, Información Pública, Información Reservada, Máxima Publicidad y Seguridad Nacional. Una de las características que se puede rescatar de la norma, es que las definiciones poseen una redacción clara y precisa.

En comparación a otras normas, la comisión legislativa eliminó algunas definiciones tales como Sujetos Obligados, Unidades de Información y Solicitante. El principal argumento es que éstas están incluidas en otros artículos, tales como el 6, que se refiere a sujetos obligados; el 5 que establece al Sujeto Activo; así como el 19, que establece las unidades de información pública.

En referencia a la interpretación de la ley, el decreto 57-2008, incluye el principio de máxima publicidad, el cual establece que toda la información en posesión de cualquier sujeto obligado es pública. Para fines de la interpretación, el actor legislativo decidió dejar dicho principio establecido como definición en el artículo 9, así como incluirlo como parte del objeto de la ley, según establece el inciso 4, del artículo 1; y mencionar la máxima publicidad como uno de los cuatro principios de la norma, según el inciso 1, del artículo 3.

Por otra parte, el artículo 8 establece el criterio de interpretación, señalando que la presente ley se podrá interpretar con estricto apego a lo que señala la Constitución de Guatemala, la ley del Organismo Judicial y convenios internacionales, protegiendo y garantizando la máxima publicidad de la información. El inconveniente que se colige del análisis de la norma, es que se eliminó un elemento importante que si estaba incluido en el documento original que se presentara para su dictamen en la comisión legislativa. El congreso suprime una frase que completaba el criterio de interpretación y fortalecía el principio de máxima publicidad. En el texto original se establecía que “Las disposiciones de esta ley se interpretarán siempre en forma extensiva...” Este adjetivo generó varias discusiones en el seno de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, quienes decidieron suprimirlo en función de que ampliaba los criterios de interpretación legal que ya están establecidos en el artículo 10, de la ley del Organismo Judicial.

Acá hay que tomar el cuenta que el tema de acceso a la información es relativamente nuevo y cada día surgen nuevos planteamientos. El criterio de extensividad de la interpretación tiene una razón muy poderosa y que fortalece el principio de máxima publicidad. Como lo señala la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia del caso Chile versus Claude Reyes, en una ley de acceso a la información, debe prevalecer las garantías del debido proceso establecidos en el artículo 8.1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Y por la importancia de tutelar tal derecho, estas garantías deben también trasladarse al funcionario administrativo que tiene la responsabilidad de tramitar una solicitud de información. Es decir, los criterios y principios de

interpretación, al menos en una norma de acceso a la información pública, no son herramientas únicas del funcionario judicial que tiene a su cargo revisar o dar trámite a un procedimiento judicial en este tema. También se ha dispuesto, por orden de la CIDH, que tales herramientas sean utilizadas por el funcionario administrativo, con el fin de que se garanticen los derechos de los usuarios de la norma.

No obstante, tal explicación no logró satisfacer a los diputados, quienes optaron por dejar únicamente el principio de máxima publicidad y anular el criterio de interpretación extensiva, que no es otra cosa que darle la justificación a un funcionario que ante una duda irresoluble sobre la entrega o reserva de la información, debe privilegiarse la publicidad.

Un elemento importante de rescatar en este indicador es que se puede observar que la Ley de Acceso es la primera norma en la que se plantea una definición sobre el tema de seguridad nacional. Muchos esfuerzos de discusión académica en torno a este tema se han realizado en Guatemala, en especial, desde la perspectiva de querer cambiar el paradigma de seguridad, pero no se había llegado a un acuerdo sobre su definición. No obstante, como era preciso incluir una definición que sirviera de base para la clasificación de información, se tomó una definición que ha sido utilizada por la Corte de Constitucionalidad. La idea es que todas las aplicaciones de la norma, desde la perspectiva administrativa y judicial, tengan una definición sobre la cual partir. Ciertamente esta definición podría encontrar personas que estén a favor o en contra, no obstante, nadie parece oponerse a la misma, pues es la que la Corte Constitucional ha utilizado como base para emitir algunas resoluciones en este tema.

### 3. Cultura de Transparencia:

Si no se conoce la legislación o no se pueden aprovechar los mecanismos que la ley tutela para el ejercicio de este derecho, una ley de esta naturaleza sirve de poco. Destinar recursos para socializar el conocimiento y uso de la ley es parte importante, así como otorgar facultades para que alguien promueva la cultura ciudadana por todos los medios educativos posibles.

Unidad de Análisis	Si	No
Se introduce el principio en la ley	X	
Se obliga a sujetos obligados a promover la cultura ciudadana a favor de la transparencia		X
Se obliga a introducir el tema en planes de estudio	X	
El ente responsable tiene la obligación de promover el tema de transparencia		X

El decreto si incluye este principio, y de hecho, como en otras legislaciones obliga al Estado a que se introduzca dentro de los planes educativos, con el fin de que la sociedad tenga conocimiento del tema así como del ejercicio que se pretende tutelar, según el artículo 50. No obstante, las ordenanzas de la norma no obligan a los sujetos obligados a promover campañas ciudadanas en este sentido. Si bien es cierto, que la inclusión de este tema en los pensum de estudios es un gran avance, este trámite puede ser muy prolongado. Como ejemplo, la reforma educativa promovida por los acuerdos de paz, aún no se ha finalizado y ésta se firmó hace 12 años.

Lo ideal sería que antes y durante la entrada en vigencia de la norma se iniciaran campañas ciudadanas para promover la cultura de transparencia, promover los procesos de solicitud de información, hacer públicos los formatos de solicitud, los procedimientos, etc.

Otra de las dificultades que se desprenden de este indicador es que debido a la configuración particular del ente encargado de velar por el cumplimiento de la

norma, no se estableció el mandato expreso de que éste tenga responsabilidad alguna en promover este tipo de campañas. Aun cuando no se diga lo contrario, quedará a su discreción tomar parte activa en este sentido.

La experiencia ha demostrado que en contextos en donde la sociedad ha estado más acostumbrada a una cultura del secreto, de la opacidad, del ocultamiento y de la discrecionalidad, poco avance puede registrar la aplicación de una ley de acceso a la información si no se acompaña de campañas ciudadanas que promuevan un cambio de paradigma. En este sentido, lo importante no sólo es tener una ley que garantice el derecho, sino también modificar la mentalidad y los comportamientos de la sociedad en general, así como de la burocracia estatal. La cultura del secreto en Guatemala no es propia de la ciudadanía, también alcanza los comportamientos de la administración pública.

Esto último podría resolverse por medio de una provisión que la norma establece, ya que en el artículo 51 se ordena a todos los sujetos obligados a establecer programas de actualización permanente para los servidores públicos.



#### 4. Información de Oficio:

Publicación de conjunto de datos de los sujetos obligados, que es de interés general para todas las personas, según el principio de máxima publicidad. Es decir, es un listado de información que se hace pública sin que medie una solicitud de acceso. A mayor información de oficio, mayor apertura informativa y menos solicitudes de acceso.

Unidad de Análisis	Si	No
Normatividad y disposiciones de observancia general	X	
Manuales y base legal que fundamente la actuación de entidades públicas	X	
Dictámenes de comisiones legislativas	X	
Estructura orgánica de entidades públicas	X	
Nombramiento de funcionarios públicos		X
Servicios y facultades de entidades públicas		X
Directorio de servidores públicos a todo nivel	X	
Nombre, domicilio postal y dirección electrónica de encargados de gestionar y resolver solicitudes de información		X
Cualquier relación contractual que regule relaciones laborales de personas con entidades públicas		X
Información sobre concesiones, licencias, licitaciones, contrataciones y adquisición de bienes o servicios	X	
Informes de partidos políticos		X
Ejercicio presupuestario	X	
Balance y estados financieros	X	
Remuneración y otros ingresos de funcionarios	X	
Gastos, viáticos, viajes en el ejercicio de la función pública de servidores públicos	X	
Inventario de bienes inmuebles y muebles	X	
Resultados de auditoría	X	
Minutas de reuniones oficiales		X
Destinatario y uso autorizado de recursos públicos	X	
Regulación para otorgar concesiones, licencias, permisos o autorizaciones	X	

Contratos, montos y responsables en la asignación de obras públicas	X	
Metas y objetivos de programas operativos	X	
Informe anual de actividades		X
Minutas de cada reunión en que se discutan y adopten decisiones públicas		X
Mecanismos de participación ciudadana		X
Servicios, trámites, requisitos, formatos y monto de derechos de los mismos		X
Convocatoria a concursos o licitación de obras, adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios, concesiones, permisos, autorizaciones y resultados	X	
Domicilio de unidades de información y dirección electrónica para recibir solicitudes		X
Relación de solicitudes		X
Información especial del organismo Ejecutivo	X	
Información especial del organismo Legislativo	X	
Información especial del organismo Judicial	X	
Índice de información reservada	X	
Otra información		

Como en el tema de los sujetos obligados, el decreto 57-2008 ofrece un listado muy amplio sobre la información denominada de oficio, que constituye aquella que los sujetos deben hacer pública sin necesidad que medie una solicitud de información. La composición de este artículo, no sólo incluyó aquella información que se considera necesaria que debe conocerse con el fin de fortalecer el principio de publicidad y transparencia del Estado, sino también aquella que conforme a experiencia comparada se ha visto en necesidad de publicar. En cada país en donde se ha apostado por una norma de esta naturaleza, la experiencia ha sido un elemento importante para ir conformando un cuerpo de conocimiento que sirva de base para todos aquellos contextos en donde se discute una norma o se ha llegado al momento de discutir sus reformas.

El artículo 10 de la ley enumera el listado de la información de oficio. Es un listado bastante extenso, ya que incorpora información que puede denominarse

como información indicativa que abarca todos aquellos datos referentes a la base legal, la estructura orgánica y funcionamiento de la administración pública.

Así mismo, incluye información referente a las relaciones contractuales que hace el Estado entre sus distintas dependencias, así como con otros actores que están fuera del ámbito público. Esta información es referente a la distribución, uso y ejecución de los recursos públicos. Los datos que incluyen estos incisos del artículo 10 posibilitan no sólo darle seguimiento a la utilización de los recursos, sino evaluar de manera cualitativa la calidad del gasto que hace el Estado. La ley de Guatemala permite una acción contralora por parte de las entidades constituidas para tal efecto (Contraloría General de Cuentas de la Nación, así como el Congreso de la República), no obstante, siempre los dictámenes que se emiten al respecto es para verificar la parte cuantitativa del gasto, y los indicadores de análisis para verificar su cumplimiento normalmente se miden mediante la legalidad del respaldo del gasto, así como del porcentaje de lo ejecutado versus el porcentaje de lo aprobado en el determinado ejercicio presupuestario. Una correcta implementación de la norma, permitiría mediante este artículo generar procesos más horizontales de rendición de cuentas.

Otra de las virtudes del presente artículo es que para cumplimentar los principios de publicidad y transparencia, se ordena a los sujetos obligados a publicar el listado de la información reservada. Toda la información es pública por principio, pero hay información que habrá de reservarse, y a pesar de su reserva temporal, la sociedad tiene el derecho a conocer la existencia de dicha reserva, así como el motivo y la fundamentación sobre la cual se basó la clasificación de la misma. La publicación del índice de información reservada es un elemento de fortalecimiento del principio de máxima publicidad.

Un complemento de este artículo lo establecen los artículos 11, 12, 13 y 14 del decreto. La ley incluye información de oficio que además de la que establece el artículo 10, deben presentar el organismo Ejecutivo, Judicial, Legislativo, así como de las organizaciones no gubernamentales, fundaciones y asociaciones, entre otro tipo de entidades que ejecuten recursos públicos o que realicen colectas públicas. Lo único que se echa de menos de esta información en particular es que el caso

del Organismo Judicial (artículo 12), se propuso incluir información referente a los criterios de selección y designación de los funcionarios judiciales (jueces y magistrados –de apelaciones como de la Corte Suprema de Justicia-), pero la propuesta fue rechazada. En la discusión sobre la transparencia del organismo judicial, cada vez más se hace perentorio conocer los criterios, estándares y perfiles sobre los cuáles se basa la designación de las personas que tendrán a su cargo la administración de justicia. Lo anterior pretende que la sociedad sea conocedora de todos aquellos fundamentos que sirven de base para dicha designación. A pesar de que en la reforma constitucional de 1994 se modificó la elección de los magistrados y se incluyó la figura de la comisión postuladora ante el Congreso de la República, aún existen algunos procesos oscuros y opacos tanto en la designación de la comisión, así como en la negociación que se produce dentro de las facciones parlamentarias.

A pesar de lo extenso del artículo 10, en el tema de la información de oficio hay elementos que se echan de menos y además se introdujeron algunos desaciertos no poco significativos. En relación a lo incompleto del artículo, no se incluyó la obligatoriedad de que se publicara información referida al nombramiento de los funcionarios; los servicios, trámites, requisitos, formatos y monto de los derechos para acceder a los mismos; y los mecanismos de participación ciudadana que tengan los sujetos obligados. Otros de los temas que no fueron incluidos son los informes de partidos políticos, que como se señaló con anterioridad, éstos también quedaron fuera del listado de los sujetos obligados.

Asimismo, debido a la pobre configuración institucional de la infraestructura que la ley determina para la recepción y trámite de la información, toda la información referida a la identificación de responsables, encargados, relación de solicitudes, trámites, etc., tampoco fue incluida en el listado de información de oficio. Uno de los desaciertos que se colige del análisis es que este apartado no incluyó un tema fundamental de una ley de acceso a la información: Es que una de las características de reglamentar este derecho tiene la finalidad de hacer más democráticas la toma de decisiones importantes. Por ello, es que se hace perentorio que se conozcan los fundamentos sobre los cuales se adoptan tales

decisiones. La sociedad debe conocer no sólo cuáles son las decisiones que toman las élites en el ejercicio del poder, sino también las bases de las mismas. No obstante, este criterio no se incluyó.

Algo que llama la atención en el análisis, es que dicho artículo, contrariamente a lo acostumbrado en otras normas similares, presenta dos excepciones en el mismo artículo 10. El inciso 3 y 4 establecen la obligatoriedad de presentar el directorio de empleados y servidores públicos, incluyendo teléfonos y direcciones electrónicas, así como el número y nombre de funcionarios, servidores, empleados y asesores, incluyendo salarios, honorarios, dietas, bonos, viáticos o cualquier remuneración. Sin embargo, se estableció la excepción cuando se ponga en riesgo el sistema nacional de seguridad, la investigación criminal e inteligencia del Estado. El problema de lo anterior radica en el hecho de que se puede abusar de esta excepción, al estar establecida directamente en este artículo. La lógica de la redacción de este artículo es favorecer la publicidad y la transparencia, pero desde el momento que se ponen candados a su aplicación, puede abrirse el camino para la toma de decisiones discrecionales y otras cosas puedan meterse en la misma excepción, permitiendo el secreto de manera arbitraria, cuando justamente eso es lo que se pretende limitar. Bastaba con las excepciones o límites impuestos en los artículos 21, 22, 23, así como la prueba de daño que establece el artículo 26 para poder clasificar información referida a los rubros a los que hace referencia la excepción de los citados incisos 3 y 4. Hay que aclarar que este tipo de excepciones que quisieron imponer a varios incisos, pero durante la discusión ello no fue posible.

La introducción de estas excepciones en estos incisos se plantearon en la última revisión por parte del diputado oficialista, Mario Taracena y fueron fuertemente apoyados por el Partido Unionista, que fue la única organización que presentó un informe completo sobre sus propuestas de enmiendas a la ley, reformas que a la luz de la experiencia comparada y desde una perspectiva técnica del tema, así como desde el Derecho de la Información buscaban restringir la norma y permitir la continuidad de patrones de secrecía y privilegios.

No obstante estas falencias, el artículo 10 y los subsiguientes referidos a información de oficio son en extremo abundantes y lo que resta es comprobar si el Estado podrá responder a estas obligaciones tomando en cuenta la corta *vacatio legis* que se le dio a la ley para entrar en vigencia, un tema en el cual se ahondará posteriormente. Acá el copioso listado de información es como una espada de doble filo. Por un lado, beneficia a la norma permitiendo más posibilidades de publicidad y transparencia para el Estado, pero también pone a éste en aprietos, en especial, en Guatemala en donde no existe la cultura del resguardo y sistematización de información pública.

## 5. Excepciones:

El principio de publicidad señala que toda la información en poder del Estado es pública, pero debido a circunstancias temporales, alguna de ella queda fuera del conocimiento público. El criterio establece que a menos cantidad de causalidades de clasificación mayor avance democrático, pero también hay una relación directa en la redacción y claridad de dichas causales.

Unidad de Análisis	Si	No
Seguridad Pública	X	
Defensa Nacional/ Seguridad Nacional	X	
Menoscabo de relaciones internacionales	X	
Pone en riesgo la conducción de negocios internacionales o nacionales		X
Daña la estabilidad financiera/económica/monetaria	X	
Pone en riesgo vida/seguridad/salud de las personas		X
Causa serio perjuicio de las actividades de verificación de cumplimiento de las leyes		X
Causa serio perjuicio a la prevención o persecución de delitos	X	
Causa daño a la recaudación de impuestos		X
Causa daño a la administración de justicia	X	
Referentes a ofertas o propuestas de concesiones o licitaciones		X
Secretos comerciales/industriales/propiedad intelectual	X	
Secreto financiero/bancario/fiduciario	X	
Averiguaciones previas	X	
Expedientes judiciales o administrativos mientras no sean definitivos	X	
Información recibida bajo confidencialidad	X	
Procedimiento de responsabilidades de servidores mientras no sean definitivos		X
Opiniones, recomendaciones o puntos de vista de	X	

servidores públicos mientras no sean definitivos		
Información que pueda generar una ventaja indebida		X
Auditorías en cuanto no concluyan		X
Lista de electores		X
Padrón de contribuyentes	X	
La que por disposición de otra ley tenga ese carácter	X	
Lo relativo a procedimientos de inteligencia	X	
Información confidencial	X	
Existen conflictos con otras reservas legales		X
Secreto profesional	X	
Protección integral a la niñez y adolescencia	X	

El tema de las excepciones fue siempre un punto de álgida discusión desde que el tema de acceso a la información, así como el de clasificación y desclasificación de documentos ocupara un lugar en la agenda pública. Como se indica en el capítulo 2, el principal obstáculo que enfrentó este tópico fue, la resistencia que del poder público, en particular del Ejército, de iniciar procesos de clasificación y desclasificación de documentos, especialmente, los referidos al conflicto armado. Esta posición de defensa al secreto y de resguardo de lo actuado por las fuerzas armadas durante la época de la guerra, contrastaba con las exigencias de diversos grupos sociales que exigían, incluso, por mecanismos judiciales que se conociera la información referida especialmente a violaciones a los derechos humanos, desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y genocidio.

La tensión entre estas posturas, durante los primeros años no encontró un punto de fuga que permitiera algún consenso. Siempre se apostó, por parte del Ejército, por defender el *status quo* y proteger la información fundamentalmente aquella que podría ser utilizada para la apertura de procesos judiciales en contra de oficiales militares. Esto implicó no sólo la resistencia a la ley como tal o, en su caso, echar a andar todos los mecanismos institucionales que conserva dentro del Estado y fuera de él para que la parte de las excepciones permitiera un margen suficientemente amplio de discrecionalidad para clasificar información.



La pugna en este punto fue tratar de establecer la menor cantidad de excepciones y proteger sólo aquellas que se establecen en la Constitución, especialmente, las que contiene el artículo 30 constitucional referentes a la seguridad nacional en temas militares y diplomáticos, así como la información entregada bajo confidencialidad. No obstante, la experiencia comparada en este tema ha demostrado que también se necesitan proteger otras áreas para el buen desarrollo del ejercicio del poder público. La base de este criterio radica en la necesidad que tiene el estado de contar con cierto margen de maniobra y sosiego para la toma de decisiones públicas. Un criterio que no contrasta con el principio de máxima publicidad, pues siempre se considera que esta excepcionalidad a la publicidad de la información debe llenar ciertos requisitos (prueba de daño) y siempre habrá de tener una temporalidad.

El tema de las excepciones está establecido en los artículos 21, 22 y 23 del decreto 57-2008. Como puede verse en el análisis, se exceptúa aquella información referida a la seguridad pública; seguridad nacional; la que ponga en menoscabo las relaciones internacionales; aquella que cause serio perjuicio a la prevención o persecución de delitos, así como a la administración de justicia; la referida a la protección de secreto comercial, industrial y propiedad intelectual; la que daña la estabilidad económica, monetaria y financiera del país; el secreto bancario, financiero y fiduciario; los expedientes judiciales mientras no hubieran causado ejecutoria; información recibida bajo confidencialidad; así como las opiniones, recomendaciones o puntos de vista de servidores públicos mientras no sean definitivos.

Asimismo, se exceptúa el padrón de contribuyentes, aquella que por mandato de otra ley tenga el carácter de reserva; lo relativo a los procedimientos de inteligencia; el secreto profesional, así como lo relativo al resguardo de la niñez y la adolescencia. El listado de excepciones o límites al acceso a la información es abundante, pero el mismo también responde a ciertos límites que establece el texto constitucional, como se señaló en el capítulo 1, la Carta Magna contiene muchos elementos que protegen privilegios y prebendas de actores y sectores, especialmente los militares y el sector económico.

En los referidos artículos del decreto 27-2008, las excepciones no alcanzan a aquella información que pone en riesgo la conducción de negocios internacionales; la que pone en riesgo la vida, seguridad y salud de las personas; la que causa serio perjuicio de las actividades de verificación de cumplimiento de las leyes; la referida a ofertas o propuestas de concesiones o licitaciones; los procedimientos de responsabilidades de servidores mientras no sean definitivos; la información que pueda generar una ventaja indebida; las auditorías en cuanto no concluyan y la lista de electores. Es decir, toda esta información no forma parte de las excepciones.

Para efectos de una pertinente aplicación de la norma, el listado de excepciones habrá de ser el mínimo, con el fin de no generar candados innecesarios que pongan en riesgo la garantía del derecho que se pretende tutelar. No obstante, la misma norma impone una posibilidad de evitar que el poder público utilice estos amplios márgenes de excepcionalidad para seguir preservando una cultura del secreto y del ocultamiento, en base a procesos de discrecionalidad en lo referente a la clasificación de información. Para ello, el decreto establece, en el artículo 26, lo relativo a la prueba de daño, lo cual se analizará en otro indicador.

En la recta final de la discusión de la ley de acceso a la información pública, el tema de las excepciones siguió siendo el asidero de posturas encontradas. Sacar a luz lo que está bajo la alfombra aún representa una constante preocupación tanto para militares (en activo y aquellos en situación de retiro), así como para organizaciones sociales que han emprendido una serie de acciones encaminadas a conocer la verdad de lo acontecido en el conflicto armado. Por otra parte, los operadores del sector económico en el Legislativo también hicieron lo suyo: insistir en incluir excepciones que permita la continuidad de los beneficios y prebendas que se consiguieron en el momento de la transición, así como aquellas que se han obtenido durante los primeros gobiernos democráticos: la protección a monopolios, la secretividad de operaciones financieras y bancarias, la indefensión del Estado frente a la evasión y elusión de impuestos, entre otras.

## 6. Versiones Públicas:

Posibilidad y modalidad de elaborar versiones públicas de información que no debe difundirse abiertamente. Este criterio sirve para efectos de desclasificación parcial y progresiva de información sin tener que esperar que todos y cada uno de los datos salgan de la esfera temporal de reserva, señala Villanueva (2008).

Unidad de Análisis	Si	No
Se permite acceso a partes de documentos no reservados	X	
Se establece la elaboración de versiones públicas		X

Este criterio si fue establecido en el decreto 27-2008. En la parte final del artículo 22 se establece que se permitirá el acceso a las partes de la información que no fueren consideradas como confidencial. En otras legislaciones este aspecto ya fue tomado en cuenta, pues en un principio se reservaba todo un documento por contener información reservada o confidencial, no obstante, en muchas oportunidades el mismo documento contenía información que no entraba en esa categoría y había que esperar el término de la clasificación para tener acceso a toda la información. Ante ello, se incluyó el criterio de versiones públicas.

La ley establece el criterio pero no se señala nada relativo a la forma en que se presentarán las versiones públicas. Este tema tiene que ser cuidadosamente elaborado, pues existen otras legislaciones en donde se indica que para los efectos de conocer de la información de un documento que contenga información que entre en las causales de reserva, el funcionario responsable elaborará un documento que contenga la información que sí se puede publicar. Precisamente el peligro radica en el momento en que se deja en criterio del funcionario la elaboración del documento. Desde esta perspectiva, no existe ninguna garantía de certeza sobre la objetividad y cabalidad de la información contenida en la versión pública. Otras legislaciones, ya sea en el texto de la ley en su parte reglamentaria establece otros criterios para la entrega de información, entre ellas, la más usual es aquella modalidad que implica tachar o eliminar la parte reservada.

## 7. Máxima Publicidad:

Principio que establece que todo sujeto obligado ponga a disposición de toda persona toda la información que tiene en su poder.

Unidad de Análisis	Si	No
Se incluye el principio	X	
Está claramente definido	X	
Se privilegia el principio de publicidad sobre el secreto	X	
Acceso a información en investigaciones de lesa humanidad, derechos humanos o genocidio	X	
Permite a las personas evaluar la actuación y comportamiento de funcionarios / dependencias públicas	X	
Prevé un cambio en las relaciones entre autoridades y sociedad	X	
Prevé la eficacia de la administración pública	X	
Ayuda a disminuir la corrupción	X	
Permite el desarrollo del principio de rendición de cuentas	X	
Se debe presentar interés particular en el momento de plantear la solicitud de información		X
Debe el funcionario exigir que el solicitante manifieste interés específico		X
Se debe expresar el uso de la información		X
Las autoridades judiciales pueden acceder a información confidencial y reservada durante la realización de un proceso judicial	X	

Uno de los principales aciertos de esta ley fue la introducción del principio de máxima publicidad que no había sido incluido en los pasados anteproyectos de ley que se presentaron al Congreso de la República. Además de que el principio está claramente definido, éste coadyuva a privilegiar el principio de publicidad

sobre el secreto, elemento esencial de una normativa de esta naturaleza. El criterio de máxima publicidad se ha convertido en una *conditio sine qua non* que permite restringir al poder público cualquier posibilidad de discrecionalidad al momento de clasificar o reservar cualquier información. Este criterio, además, es esencialmente un pivote sobre el cual descansa el propósito principal de una ley de acceso a la información, ya que garantiza el cumplimiento del derecho que se pretende tutelar.

El decreto 57-2008 establece este criterio como parte del objeto de la ley (artículo 1), así como de sus principios (artículo 3). A su vez, es una de las fuentes de interpretación de la norma (artículo 8) y también forma parte de sus definiciones (inciso 8, artículo 9). Como complemento a este principio, y siguiendo la tendencia de otras legislaciones, pero también en ordenanzas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se establece que el principio de máxima publicidad debe aplicarse en lo relativo a investigaciones sobre delitos de lesa humanidad y violaciones a los derechos humanos y genocidios ocurridos en el pasado.

Así también la norma establece que durante un proceso legal las autoridades judiciales pueden acceder a información confidencial o reservada. Este principio está establecido en distintas normas en la actualidad, pero en muchos procesos judiciales se niega la información a los juzgadores utilizando el pretexto de secreto de estado y seguridad nacional. A pesar de que existen algunos criterios al respecto que ha emitido la Corte de Constitucionalidad, en referencia al tema militar, muchos procesos están estancados, pues el Ministerio de la Defensa argumenta tales excepciones a su favor y niega la información.

A pesar de que el cumplimiento de la norma se basa en otras variables que van más allá del texto legislativo, se puede prever que la forma en que fue redactada la iniciativa también permitiría encontrar mecanismos para que el Estado sea más transparente que en la actualidad. Publicar información de oficio, más el procedimiento de acceso, debería permitir a la sociedad estar más informada y tomar mejores decisiones. Las relaciones entre gobernante y gobernados dejarán de ser completamente verticales, ya que los procedimientos

de rendición de cuentas ya no sólo se hace “*inter pares*”, sino cualquier persona puede ejercer una acción contralora al Estado, se permitirá evaluar la actuación y el comportamiento de funcionarios, así como de las dependencias públicas.

Del análisis se colige que existen elementos de la norma que podrían ayudar a pensar que la administración se puede hacer más eficiente, no obstante, la ley tiene una falencia muy grande. La falta de un organismo autónomo que vele por el cumplimiento de la ley, puede representar problemas para el cumplimiento de la norma. Así las cosas, si el Estado encuentra más incentivos en no cumplir la norma, la eficacia de la administración pública puede verse disminuida. No obstante, este tema se analiza posteriormente, pues forma parte de uno de los indicadores.

Otro de los factores importantes de la introducción de este principio, conjuntamente con el tema de la información de oficio, es que esta norma debería de coadyuvar a disminuir la corrupción dentro del Estado. Este tema ha sido muy socorrido en el país, ya que esta práctica se ha convertido en toda una institución de la administración pública. Los medios de comunicación han dedicado muchos espacios para denunciar conductas y hechos de corrupción en distintas administraciones gubernamentales. El Ministerio Público ha realizado varias denuncias en contra de altos funcionarios estatales por actos de corrupción.

Tal es el extremo de la corrupción estatal en Guatemala, que sólo en el Gobierno del Frente Republicano Guatemalteco (FRG), partido cuyo líder natural es el general Efraín Ríos Montt, y que estuvo en el poder de 2000 al 2004, han sido acusados y se ha abierto procesos legales contra el Presidente de la República, Alfonso Portillo; el vicepresidente, Juan Francisco Reyes López; los Ministros de Finanzas, Eduardo Weymann y Manuel Maza Castellanos; el Ministro y el Viceministro de Gobernación, Byron Barrientos y Luis Alberto Dávila.

Así también en contra del presidente, vicepresidente y el gerente del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Carlos Wohlers, Jorge Mario Nufio y César Sandoval, respectivamente; el Superintendente de Administración Tributaria, Marco Tulio Abadío (conjuntamente con sus dos hijos Junior y Byron); el gerente de la Superintendencia de Administración Tributaria, Carlos Barrera

Rodas; el Contralor General de Cuentas, Oscar Dubón; así como el Jefe del Ministerio Público, Carlos de León Argueta; entre otros funcionarios. Como señala Balconi (2008), durante ese gobierno llegó a tal extremo de la corrupción que prácticamente se acusó a todo el gabinete de haber incurrido en actos anómalos.

Otro de los aciertos de la norma, fue establecer la prohibición al funcionario público a exigir que el peticionario de un proceso de acceso a la información deba manifestar un interés expreso en la solicitud, y mucho menos que éste se convierta en un requisito para darle trámite a la misma. Como en el caso de las excepciones y lo referido a la información de oficio, el Partido Unionista fue uno de los férreos defensores que se introdujera este criterio como base de toda solicitud de acceso a la información. En los documentos oficiales que circuló dicho partido en torno a las modificaciones que habría de hacerse a la iniciativa, éste era un punto esencial. La propuesta de este grupo político estaba basada en el mismo artículo constitucional que da vida jurídica al derecho de acceso a la información, ya que el mismo reza que “todo interesado tiene el derecho de...”. Esto fue el punto para asirse a dicha postura y exigir que se introdujera la obligación de que la persona manifieste un interés en el momento de solicitar una información.

Como ha demostrado la experiencia comparada, éste es uno de los principales agujeros que puede presentar una ley de acceso a la información para hacerla completamente inoperante, ya que su establecimiento le otorga al funcionario público la potestad de validar toda solicitud de acceso a la información. Exigir la manifestación de un interés particular, prácticamente se convierte en la muerte de una ley en la materia, ya que desmotiva a las personas a solicitar información e imposibilita el establecimiento de una cultura de transparencia.

La discusión en torno a este elemento fueron bastas y prolongadas, no obstante, la negativa de las diputadas ponentes, de legisladores de otras bancadas, así como las consideraciones planteadas por el CNAP y algunas organizaciones sociales, lograron amainar los planteamientos del Partido Unionista.

## 8. Prueba de Daño:

Es el principio que tiene como objetivo limitar o acotar la discrecionalidad en el ejercicio de la clasificación informativa y, por ende, garantizar el derecho de acceso de información a las personas.

Unidad de Análisis	Si	No
Existe este mecanismo	X	
Contempla los tres elementos de otras legislaciones	X	
Es obligatorio su uso como fundamento de la clasificación	X	
Se establece el secreto por parte de las autoridades de manera excepcional	X	

Conjuntamente con el criterio de Máxima Publicidad, el mecanismo denominado “Prueba de Daño” se convierte en un elemento importante para menguar la discrecionalidad de los funcionarios públicos en la tarea de clasificar y desclasificar información. Esta tarea, según lo establece la norma en el artículo 25, debe fundamentarse y motivarse según tres elementos, establecidos en el artículo 26: a) que la información encuadre legítimamente en alguno de los supuestos de excepción previstos en la ley, b) la liberación de la información puede amenazar efectivamente el interés público protegido por la ley; y c) el daño que puede producirse por la liberación de la información sea mayor que el interés público de conocer la información de referencia.

Es decir, que a pesar de que la lista es extensiva en materia de información confidencial o reservada, el funcionario público tiene la obligación de fundamentar todo acto de clasificación en estos tres mecanismos. Si la información no llena todos estos tres requisitos, a pesar de estar en la esfera de información confidencial o reservada, habrá de liberarse la misma siguiendo el criterio de máxima publicidad.



Este mecanismo también lo otorga la potestad a la sociedad de solicitar la revisión de la fundamentación y motivación de la información que se ha reservado, con el fin de determinar su pertinencia y la idoneidad en la aplicación del criterio de clasificación. A su vez, es un mecanismo que permite la desclasificación de información, aún cuando ésta no haya cumplido con la temporalidad de reserva, ya que si fenece o se modifica algunos de los criterios de la prueba de daño, la autoridad habrá de extraer la información del ámbito de la reserva y proceder a su publicación.

El mecanismo de la prueba de daño fortalece el principio de máxima publicidad y al mismo tiempo también refrenda el criterio sobre la existencia y necesidad del secreto en la administración pública, pero de manera excepcional. La prueba de daño es uno de los principales logros de la ley de Acceso guatemalteca, no obstante, puede existir un peligro en su aplicación. Algunos analistas jurídicos han visto en éste, no un mecanismo que disminuya la arbitrariedad de la autoridad al momento de reservar información pública, sino una causalidad de reserva más.

Esta interpretación de la prueba de daño pone la esencia misma de dicho instrumento, como la aplicación de la norma, pues el resultado puede ser todo contrario al principio de máxima publicidad. Una prueba de daño mal entendida puede abrir la puerta a la continuación de prácticas y comportamientos que se basan en el sigilo y la arbitrariedad a la hora de clasificar información. Lo anterior se colige del borrador de Reglamento de la ley que ha elaborado la Vicepresidencia de la República.

## 9. Principio de Gratuidad:

La información en manos de los sujetos obligados es un bien público, por lo tanto, todos tienen derecho de acceder a ella de manera gratuita. Este principio permite que un mayor grupo de personas puedan ejercer el derecho de acceso. Hay que dividir entre consulta personal y reproducción y envío. Esto puede generar un pago, pero el criterio es que dicho canon sea accesible para la mayor parte de personas.

Unidad de Análisis	Si	No
Se establece la gratuidad como principio	X	
Existe la consulta directa de la información	X	
Existe el cobro sólo para reproducción	X	
Busca reducir el costo de la reproducción	X	
Existe cobro por envío		X

El análisis demuestra que en el artículo 18 del decreto 57-2008 se establece el principio de gratuidad, tanto para efectos de análisis y consultas en las oficinas del sujeto obligado. Esto permite ampliar el número de personas que pueden tener acceso a la información. A este principio se aúna el principio de sencillez, es decir, se deben ofrecer todos los mecanismos posibles que faciliten el acceso a la información a las personas y así evitar que el trámite sea engorroso y costoso a la vez.

En las leyes de acceso a la información se busca siempre que se incluya este principio, sin embargo, la gratuidad se expresa como principio en el sentido de que se permita el acceso a la información sin costo alguno, ya sea por consulta directa o por si el interesado entrega los materiales para su reproducción. De lo contrario, se estima que se haga un cobro por parte del Estado, pero con la característica de que el mismo sea razonable. Para ello, se ha utilizado la fórmula de que la ley establezca que la generación de copias tenga un costo que no exceda al del mercado. En muchos lugares en donde este principio ha sido obviado, la reproducción de información no sólo es elevada, sino que el precio

queda a discreción del funcionario público, un hecho que genera mucha resistencia a hacer uso del derecho tutelado en la ley. El cobro excesivo por reproducciones es in inhibidor para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Como puede observarse en el cuadro de análisis, la ley de Guatemala establece dicho principio y otros elementos que lo acompañan, pero únicamente se echa de menos que no se establece nada en el caso del envío de la información. El decreto obliga al Estado a generar todos los mecanismos tecnológicos para la clasificación, resguardo y reproducción de información, lo cual permitiría al menos de manera gratuita poder enviar, vía electrónica, la información requerida. Pero no se puede obrar de la misma manera con personas que no tienen acceso a la tecnología y que requerirían el envío de la información de manera postal.

## 10. Plazos:

Lapsos de tiempo que la ley establece para los distintos trámites, entre éstos están el plazo de entrega de información pública y el de habeas data, las prórrogas, el periodo de reserva, etc.

Unidad de Análisis	Si	No
Se otorgan plazos a la administración para organizar la información	X	
Se otorgan plazos para la entrega de información	X	
El plazo de entrega de información excede de 15 días		X
Hay prórrogas para la entrega de información	X	
Hay plazos para la clasificación	X	
Hay prórrogas para la clasificación	X	
El plazo total de la clasificación excede los 20 años		X
Se puede desclasificar antes de que finalice el plazo	X	
Hay plazos para el proceso de revisión	X	
Hay prórrogas para el proceso de revisión		X
Hay plazos para resolver el proceso de revisión	X	
Hay plazos para la entrega de datos personales	X	
Existe prórrogas para la entrega de datos personales		X
Hay plazos para la actualización de la información cuando se producen cambios	X	

Siguiendo el pulso que han desarrollado las leyes de acceso en otros países de la región se puede concluir que el decreto 57-2008 presenta un gran nivel de acierto en los plazos propuestos para los distintos trámites. Por ejemplo, como se puede ver en el decreto, el artículo 42 establece que el sujeto obligado habrá de emitir resolución sobre la solicitud en los diez días siguientes a la presentación y admisión de la misma, permitiendo una prórroga por diez días más. Si bien es cierto, existe mucha desconfianza y escepticismo a la capacidad del Estado en poder responder en dicho lapso de tiempo, se considera un plazo promedio, toda vez el Estado haya iniciado los procesos de sistematización,

clasificación y resguardo de la información. Cabe mencionar que en iniciativas anteriores establecían plazos más pequeños (3 días) algo que se consideraba imposible de cumplir. O caso contrario, en otros países dichos plazos presentan plazos muy extensos.

El mismo plazo se impuso para el acceso a datos personales. Lo único distinto en este rubro es que dicho trámite no permite la prórroga. En este caso, el Estado tendrá que estar mayormente preparado para poder responder con diligencia a dicha solicitud, de lo contrario podrá ser objeto de sanciones, como se verá más adelante. El otro plazo que se contempla en este sentido es en referencia a la solicitud de modificación de la información de datos personales. Si ésta procede, el sujeto obligado tendrá 30 días para realizar y notificar al interesado sobre los cambios planteados.

En referencia al plazo de la clasificación de información no existe un plazo ideal, la experiencia comparada ha ido admitiendo ciertos parámetros al respecto. Lo que normalmente se toma como aceptable es que el plazo incluyendo las prórrogas no exceda de los 20 años. Según se establece en el decreto 57-2008, el plazo de clasificación se realizará una primera vez por hasta 7 años, permitiendo prórrogas que en su totalidad no exceda de los 12 años. Este plazo es reducido por ejemplo, con la ley Federal de Transparencia y Acceso a la información de México que en su primer plazo es de 12 años y admite una prórroga por 12 años más. Es decir, la ley guatemalteca presenta un plazo mucho menor de clasificación, un hecho que permitiría conocer en menor tiempo la información que el Estado decida clasificar.

A su vez, la ley permite la desclasificación de información antes de que fenezca el plazo de clasificación, esto es un gran acierto, ya que la reserva de la información no está atada al plazo temporal, sino que la información puede ingresar al ámbito de la publicidad toda vez dejaren de existir las razones que fundamentaron su clasificación como información reservada.

El decreto 57-2008 introduce un nuevo proceso administrativo denominado proceso de revisión, el cual es un medio de defensa jurídica que tiene por objeto garantizar que en los actos y resoluciones de los sujetos obligados se respeten las

garantías de legalidad y seguridad jurídica, como reza el artículo 52. El solicitante podrá presentar dicho recurso durante los 15 días siguientes a la fecha de la notificación de la solicitud planteada. La máxima autoridad del sujeto obligado tendrá el mismo plazo para resolver sobre dicho recurso. Esta figura jurídica no presenta prórrogas en su resolución y obliga a su cumplimiento en un plazo de 5 días.

Otro de los plazos que establece el decreto es sobre la actualización de la información pública cuando ocurren cambios. El artículo 7 de la ley establece que los sujetos obligados tienen un plazo no mayor de 30 días para realizar dicha actualización. Este plazo se refiere especialmente a la información de oficio.

## 11. Estructuras Administrativas:

Normatividad e infraestructura que requiere la ley para su implementación.

Unidad de Análisis	Si	No
Se prevé la introducción de sistemas modernos de soporte para almacenar, resguardar y entregar la información	X	
Se establece la obligatoriedad del Estado de sistematizar, manejar y preservar la información	X	
Se requiere de un reglamento para su aplicación		
Existe la creación de instancias para la atención a particulares y de otras dependencias	X	
Se otorgan fondos para dichas estructuras		X
Se establece la formación del personal para dicha labor	X	
Existe la creación de instancias intermedias que tengan la responsabilidad de revisar la publicidad o la reserva de la información		X
Se establece quién es el responsable del manejo de la información en cada dependencia o sujeto obligado	X	
Se establece quién es el encargado de la información confidencial	X	

Lo importante de una ley de acceso a la información no sólo radica en el establecimiento de ciertos principios y criterios que fundamenten el objeto y la naturaleza de la misma norma -con el fin de garantizar el cumplimiento del derecho que se pretende tutelar-, también se considera de suma importancia toda la normativa que se ha de desarrollar para su puesta en marcha, su real vigencia y cumplimiento. El tema del acceso a la información y su desarrollo legislativo es prácticamente nuevo. Las democracias más avanzadas cuentan con leyes de esta naturaleza, pero aquellos regímenes en transición o democracias nuevas, que recientemente han aprobado normas de acceso a la información pueden encontrar serias dificultades para darle cumplimiento, si como ha demostrado la experiencia

comparada, no se cuenta con una normativa mínima que debe establecer la ley y que le permita al Estado cumplir con sus obligaciones.

El tema del diseño institucional, va más allá de responder a la pregunta sobre el por qué de una norma de esta forma y no de otra. En una ley de acceso a la información, el diseño institucional también debe tomar en cuenta toda esta normatividad e infraestructura que requiere la ley para su implementación. Teniendo conocimiento o no de lo importante de este aspecto de la norma, el actor legislativo puede generar una norma, cuyos principios y criterios alcancen los estándares de las mejores leyes que existen en esta materia, pero conjuntamente puede también omitir o incorporar el desarrollo de una normativa e infraestructura que restrinja, impida o frene el cumplimiento de la ley. La parte operativa de la ley, en el tema de acceso a la información, es tan importante como la parte dogmática de la misma.

Dentro de esta normativa que debe desarrollar una ley de esta naturaleza están las obligaciones que deben imponerse a los sujetos obligados para la implementación de la norma y su fiel cumplimiento. El decreto 57-2008 establece el deber de los sujetos obligados de introducir sistemas modernos de soporte para almacenar, resguardar y entregar información. Es decir, se requiere que el Estado sea obligado a iniciar estos procesos durante la vacancia de la ley, para que una vez entrada en vigencia la misma, se pueda responder en el plazo que la norma manda para dar respuesta a las solicitudes de información. No obstante, este elemento va correlacionado a otro deber, es que los sujetos a partir del momento de la aprobación de la norma, tienen la obligación también de iniciar procesos de sistematización, almacenamiento y resguardo de la información ya existente y de la que se va generando cotidianamente. Es decir, el Estado tiene que iniciar procesos de modernización en el tema del manejo de la información que le permita proteger toda la información que está bajo su custodia, ya que la misma tiene el reconocimiento de bien público, no sólo por el valor informativo que representa, sino por constituirse en el soporte de la historia de un país.

Otro de los aspectos importantes de esta normatividad es el tema reglamentario de la ley. En las discusiones de la norma guatemalteca se arribó a



un consenso de que no era necesario ordenar al Organismo Ejecutivo a la creación de un reglamento para la ley como se estila, según la lógica jurídica. De acuerdo con la Comisión Legislativa, la norma está tan reglamentaria que no hace falta reglamento alguno. La idea del Legislativo en este punto era evitar que el futuro acuerdo gubernativo que tenga dicha finalidad introduzca elementos que restrinjan principios elementales que se aprobaron en la norma. No obstante, en este punto no hay consenso, ya que algunos apuestan a que habrá de emitirse el respectivo reglamento. A un mes de entrada en vigencia la ley (mayo 2009), la Vicepresidencia había elaborado un proyecto de Reglamento. Dicho reglamento se socializó a finales de mayo y se pretende aprobar en junio de 2009. Lo cierto es que si finalmente se elige la opción de elaborar un reglamento, habrá que vigilar que éste no se convierta en un impedimento para la ley, genere más incentivos para su incumplimiento por parte de los sujetos obligados y desmotive el ejercicio del derecho de las personas en general.

Otro de los elementos importantes de esta infraestructura es la creación de instancias responsables de la atención de particulares. Es decir, el establecimiento de las denominadas unidades de información que deben funcionar en todos los sujetos obligados, según los artículos 19 y 20 del decreto 57-2008. Estas instancias tienen la responsabilidad de recibir y tramitar las solicitudes de acceso, entregar la información para su consulta directa, pero también están en el deber de orientar a los interesados en la formulación de las solicitudes.

Imponer tal obligación es de suyo importante, ya que un contexto en donde la publicidad de información ha estado completamente restringida por la cultura del secreto y la opacidad, no es precisamente fácil conocer sobre la ubicación de la información, la forma de su resguardo, ni mucho menos la manera de solicitarla. Y es que si la solicitud no está correctamente bien planteada es susceptible de ser rechazada o emitir una resolución desfavorable al solicitante. Por ello, es imprescindible que la norma obligue al funcionario público a recibir la solicitud, darle trámite, pero también a ayudar al solicitante en dicho trámite. En este mismo sentido, otro de los deberes que debe establecer la norma en este aspecto, es que los sujetos obligados habrán de capacitar continuamente a todos los funcionarios

que tengan responsabilidades en el cumplimiento de la ley. Estos procesos de capacitación van desde el conocimiento de la norma, el manejo y resguardo de la información, así como su implementación y posibles mejoras institucionales.

Sin embargo, esta labor de preparación de las unidades de información puede encontrar un reto no fácil de eludir. La norma prohíbe la asignación de recursos presupuestarios extras para fines de la constitución de las unidades de información. Es decir, la apuesta es que la ley de acceso a la información no represente un gasto excesivo del presupuesto del Estado y genere anticuerpos en su contra. De esa cuenta se mandata que las referidas instancias se conformen con personal existente en las dependencias y se reorienten los recursos con que ya cuentan dichas unidades administrativas.

Finalmente, la norma establece claramente dos responsabilidades sobre el manejo de la información pública, así como de la información reservada. En relación a la primera información, las unidades serán las responsables de su manejo, almacenamiento y custodia. En relación a la información a clasificar, su responsable será la autoridad máxima del sujeto obligado. Un elemento que la ley guatemalteca no contempló fue la creación de unidades intermedias encargadas de revisar la publicidad, así como la clasificación de la información, como lo tiene la legislación mexicana. La falta de estas unidades intermedias podría generar un problema en la aplicación de la norma, ya que cualquier controversia que se genere con la resolución de la unidad de información únicamente podrá ser resuelta vía el trámite del recurso de revisión que habrá de emitir la autoridad máxima.

Así las cosas, se deduce que la ley desarrolla una normatividad e infraestructura necesarias, pero no suficientes para su implementación y cumplimiento. Si bien, se cuenta con elementos esenciales, la falta de una unidad intermedia, así como de un órgano responsable del cumplimiento de la ley (que se analiza más adelante) pone en serios aprietos su vigencia. A pesar de que el resto de la normatividad que establece la norma está bien planteada, los dos elementos anteriores ponen en gran riesgo la utilidad de la ley.

## 12. Habeas Data:

Tutela de datos personales en el ejercicio del derecho a la privacidad de las personas y establece los mecanismos para la consulta y corrección de los datos, así como la supresión de los datos sensibles.

Unidad de Análisis	Si	No
Se establece este principio	X	
Existen excepciones al derecho		X
Se establece la sistematización de la información	X	
Existe el criterio de actualización permanente		X
Existe el principio de manifestar el fin de un archivo de datos personales	X	
Existe el consentimiento para transmisión de información	X	
Hay períodos de almacenamiento		X
Hay que manifestar interés legítimo para acceder a esta información		X
Existe el derecho de rectificar, sustituir, suprimir	X	
Existen criterios para conocer el destinatario de la transmisión de datos	X	
Se establecen niveles de seguridad	X	
Existe el derecho de comercialización		X
Existe la prohibición de destrucción de archivos de datos personales	X	
Hay clasificaciones para datos personales	X	
Se resguarda la intimidad de las personas	X	

Los datos personales representan otro gran objeto de la ley de acceso a la información pública aprobada en Guatemala. Como se presentó en el capítulo 2, este tópico fue objeto de grandes discusiones, ya que algunos estaban de acuerdo en que se legislara juntamente con el tema de acceso a información pública y otros apostaban a que se planteara en una ley independiente. No obstante, se

decidió juntar ambos temas, con el fin de garantizar todos los principios que se habían planteado para el de información pública.

Los datos personales no dejan de ser un tema que genera mucha polémica, especialmente en Guatemala, en donde tras un largo conflicto armado se crearon muchos archivos con datos personales a razón de las exigencias propias de la doctrina de seguridad nacional que desarrolló el Estado a lo largo de la guerra. El conocimiento y el control de la información de los ciudadanos poseían un valor fundamental para el desarrollo de la estrategia contrainsurgente. El problema de esta información no radica en el hecho de poseer información o archivos de datos personales como tal, sino que en relación al respeto al derecho de la privacidad e intimidad de las personas, un Estado que se precie de tener un régimen democrático no puede almacenar información que vulnere tal derecho, como el caso de la información de datos sensibles o también denominados datos personalísimos.

El decreto 57-2008 establece este principio, como se indica en el artículo 1, y lo define de manera clara y precisa, según el artículo 9. Además le dedica todo un capítulo en donde se establecen los criterios de almacenamiento, resguardo, protección y acceso, que van desde el artículo 30 al 35.

La norma ordena la sistematización de este tipo de información, así como la publicidad de los fines de la posesión y/o creación de un archivo de esta naturaleza. Uno de los aciertos que se deduce del análisis es que no sólo se garantiza el derecho de acceso a estos datos, sino la posibilidad de rectificar, sustituir y suprimir información, un principio fundamental para fortalecer el cumplimiento del derecho a la privacidad e intimidad de las personas. Cabe mencionar también que para este trámite no se plantea excepción alguna, así que no existe posibilidad de que se niegue la información toda vez ésta exista.

Además se mandata a que los sujetos obligados generen niveles de resguardo y seguridad a tales archivos, ya que el avance tecnológico y la globalización han permitido la comercialización o traspaso ilegal de bases de datos que vulneran derechos fundamentales de las personas. Por lo anterior, la norma prohíbe la comercialización de datos personales o datos sensibles. La ley

también garantiza procesos de protección de la información al prohibir la destrucción y evidentemente plantea los niveles de clasificación de la misma al definir en dos niveles: datos personales y datos sensibles o personalísimos.

Como en el caso del acceso a la información pública, el decreto 57-2008 garantiza la prohibición de que en la solicitud de datos personales, la persona manifieste interés legítimo alguno al momento del trámite. El tema de datos personales aún es objeto de estudio, pues el alcance de la norma generalmente se enfoca a las bases de datos en posesión del Estado, pero aún no está completamente definido lo referido a las bases de datos en posesión de empresas privadas.

### 13. Órgano Garante:

Es la creación de un ente que garantice la correcta aplicación de la ley. La idoneidad de éste radica, entre otras cosas, en su diseño institucional: autonomía política, financiera y de decisión, así como sus atribuciones y responsabilidades.

Unidad de Análisis	Si	No
Se crea un órgano para verificar el cumplimiento de la ley		X
Se traslada la obligación a una entidad existente	X	
Tiene autonomía constitucional	X	
Tiene funciones específicas	X	
Es el responsable de la aplicación de la ley	X	
Es el encargado de elaborar formatos de solicitudes para los distintos procedimientos	X	
Puede generar proyectos de cooperación con sujetos obligados u organismos internacionales	X	
Tiene potestad de elaborar su propio reglamento	X	
Tiene autonomía política, financiera y de decisión		
Impone sanciones		X
Tiene obligación de asesorar a particulares o dependencias públicas		X
Es el encargado de resolver controversias por la aplicación de la ley		X
Tiene la responsabilidad de establecer y revisar criterios de clasificación y desclasificación		X
Es el responsable de la custodia de información reservada y confidencial		X
Puede ordenar la entrega de información		X
Sus resoluciones son vinculantes		X
Establece lineamientos y políticas para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de datos personales que están en posesión de dependencias estatales		X
Proporciona apoyo técnico a dependencias		X
Tiene potestad para capacitar a funcionarios públicos		X
Es el responsable de generar los programas educativos sobre la cultura de transparencia para su inclusión en el currículo educativo		X
Tiene la potestad de realizar estudios e investigaciones en la		X

materia, así como publicar para difundir y ampliar el conocimiento sobre la ley		
Puede organizar seminarios, talleres, congresos, etc.		X

El tema del órgano garante para verificar el cumplimiento de una ley de acceso a la información se ha convertido en uno de los principales requisitos que asegure su correcta aplicación. Éste, como otros elementos referidos a la normatividad e infraestructura que debe desarrollar la ley, representa uno de los puntos fundamentales para analizar la idoneidad de una norma, con el fin de establecer de manera prospectiva si la misma se cumplirá su cometido.

La experiencia comparada ha demostrado que en aquellos países en donde existe este órgano garante, la aplicación de la norma ha sido más efectiva que en aquéllos en donde se ha obviado la existencia de esta entidad o cuyas funciones o responsabilidades se trasladan a otras dependencias estatales. Si bien es cierto que en los países en donde existen estas instituciones se han registrado problemas que se están tratando solucionar, ya sea por su diseño o por su desarrollo institucional, también lo es que de manera empírica se ha podido demostrar que en estos contextos es en donde mejores resultados ha generado la aprobación de una ley de acceso.

El caso paradigmático en este aspecto es México, el cual a pesar de los problemas que ha presentado el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), ha sido una entidad modélica y reconocida en todo el mundo por la labor que realiza en sentido de ayudar a cumplir la norma. Así mismo, en países en donde se ha relegado éstas obligaciones a otras dependencias, especialmente a defensores del pueblo, como Ecuador y Panamá, la experiencia de la aplicación de la ley de acceso ha sido negativa. En el caso de Guatemala, la ley aprobada no establece la creación de un órgano garante, sino se encomiendan dichas tareas al Procurador de Derechos Humanos (el contexto de estas discusiones ya se indicó en el capítulo anterior).

El Procurador es un comisionado del Congreso de la República que goza de cierta autonomía, al menos política y de decisión, pero enfrenta el problema de

que, por su propia ley, sus resoluciones no son vinculantes. Por lo tanto, en el tema de acceso a la información, cualquier falla o incumplimiento de la norma, ya sea por negligencia o incapacidad de los sujetos obligados, puede haber denuncias o resoluciones que tengan un efecto mínimo o nulo en el sentido de favorecer y fortalecer el cumplimiento de la norma. Desde esta perspectiva, el Procurador no puede imponer sanciones, más que resoluciones con un componente moral.

Por otra parte, el presupuesto de dicha dependencia forma parte del presupuesto global del Congreso de la República, un hecho que pone en tela de juicio la autonomía del Procurador, pues se ha dado el caso que en diversas ocasiones, debido a razones políticas, se ha tratado de amainar su desempeño al reducir al máximo el presupuesto para su funcionamiento.

Otra de las falencias que se coligen del análisis es que la ley no le otorga funciones específicas en este tema al Procurador. Según el decreto, en el artículo 46 y 47 se señala que éste funcionario actuará en base a los preceptos que establece su propia ley. El fundamento utilizado para esto radica en que el Procurador vela por todos los derechos humanos, entre el cual obviamente, se incluye el acceso a la información. Por otro lado, según el diseño institucional del Procurador, no se pueden imponer nuevas atribuciones más que las ya establecidas en su normativa y cualquier cambio en este sentido, por ser una ley de orden constitucional, requiere de mayoría calificada en el Congreso de la República.

Debido a la controversia que generó la discusión de la ley de acceso a la información, nadie apostaba a que su aprobación obtuviera un respaldo mayor del que requiere la aprobación de una ley ordinaria (mayoría simple). Esta misma situación habría sido otra de las causas por las cuales no se apostó por la creación de un órgano garante que tuviera autonomía política, financiera y de decisión, ya que la creación de esta entidad, por exigencias constitucionales, también requiere de la votación de una mayoría calificada en el Legislativo. No obstante, los cálculos fallaron, pues la norma finalmente se aprobó por unanimidad, debido a que la presión que se ejerció en contra de los diputados fue



extrema. Hay quienes se atreven a señalar que si la ley de acceso a la información no hubiera sido aprobada, quizá se hubiera iniciado una campaña de desprestigio contra el Legislativo que hubiera culminado en un proceso de depuración, como ocurrió en su oportunidad en 1994.

Otro de los factores importantes en este rubro es que al no tener claras sus funciones, es muy vaga su responsabilidad en temas importantes como la resolución de controversias por la aplicación de la norma, ni mucho menos tener injerencia en el tema de la aplicación de criterios para la clasificación y desclasificación de información. A su vez, la falta de una responsabilidad concreta en el tema del manejo de la información deja a expensas de los sujetos obligados la responsabilidad del manejo, uso y resguardo de los archivos. En este sentido el problema que se ha registrado en el país, es que ya es una costumbre la destrucción de información, especialmente, al término de cada período gubernativo, por una parte debido a que no existe la conciencia de que la información es propiedad de la sociedad y que el Estado únicamente es su guardián, y en el peor de los casos, para desaparecer todos aquellos rastros e indicios de corrupción en el ejercicio de la función pública.

En otro sentido, también se echa de menos la responsabilidad que habrá de tener el Procurador en el tema de promover una cultura de transparencia y todas aquellas acciones tendientes a favorecer campañas ciudadanas que favorezcan el uso y el cumplimiento de la ley. Las falencias que se coligen del análisis también deben trasladarse al tema del derecho de habeas data.

Hay otros factores importantes propios del diseño institucional de un órgano garante, no obstante, no se establecen en la norma, pero al menos no se prohíben. Por lo tanto, el Procurador puede generar acciones tendientes a elaborar formatos y unificar criterios para los distintos procedimientos; realizar convenios de cooperación con sujetos obligados u organismos internacionales; plantear procesos de asesoramiento a sujetos obligados en torno al cumplimiento de la norma; y especialmente realizar investigaciones, estudios, seminarios, talleres, congresos, así como publicaciones para difundir y ampliar el conocimiento de la ley.

Entre otras, éstas son las principales razones que generan grandes dudas respecto a que el diseño institucional de la ley de acceso implique de suyo un correcto cumplimiento. En este sentido todo depende de la voluntad política, así como de la capacidad de dicho funcionario, y también de la labor que realicen a lo interno las unidades de información de los sujetos obligados, empeño que puede ser eficiente, pero insuficiente en una norma de esta naturaleza, según se puede desprender de la experiencia comparada.

#### 14. Afirmativa Ficta:

Es un tipo de sanción ante el silencio de la autoridad. Este criterio establece que ante el silencio de las autoridades ya sea por omisión o negligencia, la respuesta se da en sentido afirmativo. Otro complemento de este criterio es que ante tal situación, la información habrá de ser gratuita.

Unidad de Análisis	Si	No
Se establece este criterio	X	
Está claramente definido	X	
Su definición es ambigua y se privilegia la negativa ficta		X

Este principio finalmente fue aceptado en la iniciativa que se aprobó el 23 de septiembre. En pasadas oportunidades se había insistido en la inserción de este elemento, pero no se había aceptado a razón de privilegiar el denominado silencio administrativo. No obstante, ante la experiencia comparada en otros países en esta ocasión se insistió en la necesidad de incluir este criterio, a fin de fortalecer el derecho del peticionario ante la discrecionalidad del funcionario público.

Del análisis se colige que este principio está claramente definido y puede coadyuvar a fortalecer el procedimiento de acceso. Lo positivo de que una legislación de acceso incluya esté principio radica en el hecho de que su inexistencia puede poner en peligro la vigencia de la ley, pues el servidor público utilizaría el silencio administrativo como una forma de obviar el trámite, o en su caso hacerlo más largo y engorroso.

La utilización del silencio administrativo genera un sentido de inhibición para los usuarios de la ley, y por ello y con el fin de asegurar que los sujetos obligados no recurran a este procedimiento, como señala el artículo 44, se obliga a entregar la respuesta de la solicitud en un período no mayor a los diez días posteriores al

vencimiento del plazo para la respuesta, sin costo alguno y sin que medie solicitud de la parte interesada, además que el incumplimiento de esta ordenanza puede ser causal de responsabilidad penal.

La forma en que ha sido incluido este criterio en el decreto 57-2008 se convierte en un tipo de prórroga de respuesta de una solicitud que no reciba respuesta alguna. En otras legislaciones este criterio adquiere otras connotaciones, pues garantiza la existencia de la información y su pronta entrega, lo cual genera más incentivos al funcionario público a cumplir con lo que manda la ley que a tratar de evadir su responsabilidad vía el silencio administrativo que normalmente está regulado en todos los países.

## 15. Procedimientos:

Conjunto de pasos ordenados que debe observarse para obtener la información (formas de acceso) o cómo hacer entre la diferencia de percepción y de criterio entre entidad pública y solicitante. Estos incluyen el principio de sencillez, agilidad y claridad.

Unidad de Análisis	Si	No
Se establece solicitud verbal	X	
Se establece solicitud escrita	X	
Se establece solicitud por medios electrónicos	X	
Los procedimientos son ágiles	X	
Los procedimientos son sencillos	X	
Existe un procedimiento por no obtener la información	X	
Es un procedimiento ágil y sencillo	X	
Se establece el derecho de iniciar un proceso judicial	X	
Hay procedimientos para el habeas data	X	
Es un procedimiento sencillo y ágil	X	
Se puede hacer de manera verbal	X	
Se puede hacer de manera escrita	X	
Se puede hacer de manera electrónica	X	
Existen determinadas formas para presentar los recursos		X
Está claro ante quién solicitar la información en el caso de sujetos obligados que no sean entidades estatales		X
Se establecen procedimientos que permitan la discrecionalidad para negar la información		X
Está claro el procedimiento para responder a una solicitud	X	
Es obligatorio fundar y justificar cualquier negativa a entregar la información	X	
Se establece un procedimiento para clasificar	X	

Como se abstrae del artículo 3 del decreto 57-2008, uno de los principios en los que se basa esta ley es la sencillez y celeridad de procedimientos. Es decir,

conjuntamente con el principio de máxima publicidad, de transparencia, gratuidad en el acceso, el tema de la formulación de los procedimientos que tiene que realizar el solicitante de la información es un complemento importante para el uso y cumplimiento de las garantías que la norma tutela.

Según se desprende del análisis, la norma cumple con requerimientos y estándares de otras legislaciones de esta naturaleza, especialmente, al habilitar la posibilidad de que existan diversas formas de solicitar la información, además de la escrita, que es una manera usual de realizar algún trámite. Guatemala posee casi un 40 por ciento de población analfabeta, por lo tanto era necesario que se introdujera el formato que permita la solicitud verbal. A su vez, debido a las exigencias de la introducción de sistemas de soporte digital de la información, también se podrán hacer solicitudes electrónicas. La idea en este punto es permitir mayor acceso de personas a la información, así como agilizar los procesos de solicitud y respuesta.

La norma está planteada de tal forma que permite procedimientos ágiles y poco complejos. La experiencia ha demostrado que cualquier complejidad en el procedimiento de solicitud de la información, así como en otros procesos que garanticen el derecho del peticionario se convierte en un inhibidor en la utilización de la norma. La manera sencilla y ágil en que están planteados los procedimientos, alcanza tanto al procedimiento de acceso a la información pública, al de habeas data, así como al proceso de revisión. En este aspecto cabe resaltar que la norma determina los pasos a seguir en los distintos procesos y minimiza la posibilidad de arbitrariedades o amplios márgenes de discrecionalidad por parte de los sujetos obligados, especialmente en el tema de negar la entrega de información, ya que se obliga al funcionario a fundamentar y motivar cualquier negativa.

Uno de los puntos que generan cierta incertidumbre es el proceso judicial que se garantiza en la norma. En Guatemala los trámites que llegan al Organismo Judicial no se caracterizan precisamente por ser ágiles y diligentes. Por lo tanto, esto puede convertirse en un serio tropiezo para darle cumplimiento a la norma. Y si desde un inicio se marca un camino que conduzca a que la mayoría de

solicitudes desemboquen en el amparo judicial, puede minarse el objeto de la ley y convertir ésta en una norma inoperante.

El otro punto que genera zozobra es que la norma no establece con claridad el procedimiento de acceso a información a sujetos obligados que no sean entidades del Estado. En otras legislaciones se estila que exista una redacción que señale que dicha información habrá de solicitarse a la entidad pública con la que el sujeto obligado (externo al Estado) hubiera realizado cualquier relación contractual que implique la entrega de fondos públicos o la autorización para la explotación o uso de un bien público. No obstante, acá no está establecido de manera definitiva, por lo tanto, existe la incertidumbre sobre la forma de plantear una solicitud de información en ese sentido.

## 16. Sanciones:

Acciones establecidas ante el posible incumplimiento de las obligaciones que regula la ley. El catálogo de responsabilidades en las que incurren los funcionarios u otras personas puede ayudar a inhibir su incumplimiento.

Unidad de Análisis	Si	No
Se establecen responsabilidades y sanciones	X	
Hay sanciones administrativas	X	
Hay sanciones penales	X	
Se establece la destitución de funcionarios	X	
Hay sanciones pecuniarias		
Se plantean responsabilidades a funcionarios públicos	X	
Se plantean responsabilidades a usuarios de la ley	X	
Se plantean sanciones por negar información de manera deliberada	X	
Se plantean sanciones por entregar información incompleta de manera deliberada	X	
Hay sanciones por entrega de información reservada o clasificada	X	
Hay sanciones por destrucción de información por parte de funcionarios públicos	X	
Hay sanciones por incumplimiento a la ley	X	
Hay sanciones por destrucción de información por parte de particulares	X	
Existen sanciones por uso indebido de la información	X	
Sanciones por ocultación de información	X	
Sanciones por alteración de información	X	
Sanciones por negar información sin fundamento	X	

El tema de las sanciones se ha convertido en un tópico que otorga certeza a los solicitantes de información en el sentido de que la norma establece una serie de deberes cuyo incumplimiento genera una serie de sanciones contra el funcionario. Es decir, si una legislación no contempla este tipo de castigos, por lo



tanto, el sujeto obligado encuentra mayores incentivos para incumplir o violar la norma. Claro está que la importancia de las sanciones no está únicamente en su establecimiento en la norma, sino en lograr la correcta ejecución y sentencia de las mismas.

Como en otros temas, puede aprobarse una ley que técnica y jurídicamente esté bien planteada, pero si no se cuenta con el apartado de sanciones, la misma será completamente inoperante, ya que el poder público puede transgredir la ley de manera impune, teniendo la certeza que no será reprendido por su comportamiento.

El análisis de la ley permite establecer que el tema de sanciones y responsabilidades está contemplado en un apartado único. Los artículos 61 al 67 establecen una serie de acciones para todos aquellos servidores públicos o personas particulares que incumplan o violen alguno de los derechos que la norma pretende tutelar. La norma establece sanciones administrativas, penales y pecuniarias para los sujetos obligados que incumplan la norma, tanto en el tema de negar información, entregar información incompleta, destruir información, entre otras acciones. Merece la pena mencionar que uno de los temas que más causó discusión fue la protección que se le quiso otorgar al tema de la información clasificada. Desde una perspectiva de defensa del Estado, se incorporó el castigo para todos aquellos funcionarios que revelen información confidencial y clasificada.

El decreto 57-2008 también introdujo una serie de sanciones que trascienden a los funcionarios públicos, es decir, se plantean una serie de sanciones para particulares, especialmente, para quienes destruyan, alteren o modifiquen información durante la consulta personal de la información. El criterio de esto es proteger la información como bien público, no sólo de procedimientos anómalos por parte de funcionarios, sino también de personas particulares que tengan acceso a la información.

Uno de los resabios de la discusión que generó el tópico de obligar a que la persona presentara un interés legítimo al momento de solicitar información fue el tema del uso de la información. Desde ciertos ámbitos políticos, especialmente

ligados al sector militar, económico y a entidades estatales que trabajan bajo el sistema de fideicomisos, siempre hubo una resistencia a que la ley permitiera el ejercicio del derecho de manera plena. El principal argumento en que basan su planteamiento es que la información puede utilizarse de manera incorrecta, especialmente por parte de los medios de comunicación. No obstante, definir “uso incorrecto” es una tarea poco fácil sin transgredir el derecho a la libertad de prensa y de expresión.

No obstante, como el anterior planteamiento no fue aceptado, lograron la introducción de una especie de sanción y responsabilidad que está definido en el artículo 15, el cual establece que “los interesados tendrán responsabilidad penal y civil por el uso o difusión de la información pública a que tengan acceso, de conformidad con esta ley y demás leyes aplicables”.

## 17. **Ámbito Temporal:**

Temporalidad en que va a entrar en vigencia el contenido de la ley. La *vacatio legis* es el período entre la aprobación de la norma y la entrada en vigor de la misma.

<b>Unidad de Análisis</b>	<b>Si</b>	<b>No</b>
Existen diversas temporalidades para la entrada en vigencia de la ley	X	
Se otorga un plazo de tiempo para la entrada en vigencia de la información de oficio	X	
Se otorga un plazo de tiempo para la plena operatividad del órgano garante		X
Se otorga un plazo de tiempo para la creación de unidades administrativas	X	
El plazo de tiempo para entrada en vigencia es menor a 6 meses		X
El plazo de tiempo para entrada en vigencia supera los 12 meses		X
Hay traslapes de temporalidades		X

De este indicador se colige que la norma presenta diversas temporalidades para entrar en vigencia. Esta posibilidad es positiva para el cumplimiento de la norma, ya que permite a los sujetos obligados tener tiempo para poder enfrentar sus obligaciones. En los países en donde se aprueban este tipo de leyes generalmente no se tienen ciertas prácticas como el uso de métodos modernos para el ordenamiento, sistematización, resguardo y ubicación de la información. Por lo tanto, la experiencia comparada ha demostrado que la aprobación de una norma con una *vacatio legis* moderada, permite enfrentar los retos y desafíos que ésta presenta de manera más pertinente.

En el caso del decreto 57-2008 puede evidenciarse que excepto tres artículos, la ley entrará en vigencia 180 días después de su publicación en el diario oficial. Los artículos excepcionales a esta disposición son el referido al tema de la temporalidad de la vigencia misma, así como la responsabilidad que tienen los sujetos obligados a conformar sus unidades de información, así como a implementar y actualizar la información de oficio establecida en el artículo 10.

Es decir, en los 180 días en que la norma entrará en plena vigencia, el Estado y el resto de sujetos obligados habrán de haber ubicado, sistematizado, reservado y resguardado toda la información pública que está en su posesión, así como los archivos de datos personales. Una vez transcurrido este tiempo, la norma se convierte en derecho positivo vigente.

Como puede analizarse de la norma en su conjunto, no se otorga ninguna temporalidad para la operatividad del órgano vigilante, pues como éste ya existe y además será un sujeto obligado, tendrá el mismo tiempo que el resto para organizar la entrega de su información, así como realizar todos los mecanismos institucionales internos para darle cumplimiento a las obligaciones que la norma le otorga.

En base a otras experiencias y conociendo el estado en el que se encuentra la administración pública en Guatemala, la *vacatio legis* otorgada a la ley de acceso a la información es muy corta y puede generar varias dificultades para la vigencia de la ley, especialmente, la incapacidad de los sujetos obligados para darle cumplimiento a la información de oficio y responder a las solicitudes de información. Los archivos de la administración pública se encuentran en un estado de abandono tal que seis meses es una temporalidad muy corta para intentar organizarlos de una manera idónea. La salida a este desafío es que el Estado encarrile muchos recursos para tratar de ponerse al día, o analizar y discutir seriamente la conveniencia de ampliar la *vacatio legis* de la ley. Si no se apuesta por la primera opción, se puede advertir que la entrada en vigencia de la ley puede ser el inicio de una especie de crónica de una muerte anunciada. La otra, políticamente es inconveniente, en especial, en un contexto en donde el secreto encuentra más aliados y la transparencia y la publicidad más detractores.

### C. Una huella marcada con tinta sangre

Los legados autoritarios que han pervivido de los regímenes que les dieron vida, en especial aquellos de corte autoritario y militar, como señalan Garretón -1991-, Alcántara y Crespo -1995-, Huntington -1972, 1998, Mainwaring y Hagopian -2005, han generado efectos en las transiciones a las democracias. El tránsito a este nuevo sistema no puede obviar la presencia de instituciones no democráticas, así como de actores autoritarios que fueron forzados y arrastrados por la opción democrática, pero que mantienen cierta cuota de poder e influencia y requieren cierto reciclaje o aprendizaje democrático, como señala Garretón (1991).

La experiencia guatemalteca, al igual que muchos países de la región, demuestra que los sistemas autoritarios engendraron unos quistes cuya permanencia en los procesos políticos normalizados han afectado su propio desarrollo. En palabras de Alcántara (1995), uno de los problemas de la transición sigue siendo la preservación dentro del régimen democrático de prerrogativas e intereses de algunos actores que imposibilitan el establecimiento de instituciones que coadyuvan a fortalecer la democracia. Normalmente estos actores han sobrevivido la transición y en el momento de la consolidación siguen luchando por mantener dichas prebendas para lo cual requieren promover su propia agenda.

En este sentido, los legados no son un simple resultado de la inercia, son producto de una voluntad de agencia de dichos actores políticos. Y es que la transición privilegió a estos actores, alterando (o dejando igual) las normas y procedimientos institucionales autoritarios. No obstante, para sobrevivir y evitar una modificación del *status quo*, estos actores autoritarios, en un principio, intervinieron directamente para condicionar el pacto constitucional, y posteriormente emplean comportamientos y prácticas orientados a evitar la creación de instituciones, normas y procedimientos que disminuyan tanto su capacidad de acción para gestar sus intereses, así como su ámbito de poder dentro del ejercicio del poder público.

La aprobación de la ley de Acceso a la Información Pública en Guatemala es un claro ejemplo de dichos comportamientos y prácticas autoritarias. La

oposición a que este tema se convirtiera en un cuerpo legal duró ocho años. No obstante, una vez generadas las condiciones para su aprobación, y ante la imposibilidad de continuar con las prácticas que habían sido exitosas en el pasado y que evitaron una decisión favorable a la existencia de la ley por casi una década, algunos legisladores (relacionados fuertemente con actores militares y del sector económico) hicieron su mejor esfuerzo para modificar de tal forma el diseño de la ley, con el fin de que la misma viera reducido su ámbito de aplicación, así como restringir al máximo los principios que la ley pretende garantizar.

Los indicadores de análisis, presentados con anterioridad, permiten evaluar si la ley guatemalteca se apega a los criterios y estándares que a nivel mundial se han establecidos en este tema. Pero además, permiten dar cuenta sobre aquellos elementos en los cuales se puede evidenciar la existencia de la huella que los actores autoritarios, representados en algunas fracciones parlamentarias, imprimieron a la ley antes de que ésta fuera aprobada. Como se señaló en el capítulo III, una coyuntura política logró doblegar la inquebrantable postura que los actores autoritarios habían manifestado desde el año 2000, no obstante, éstos no cejaron en su empeño de condicionar algo, por lo menos, que ya no podían evitar.

De la lectura del articulado de ley se colige, por ejemplo, que entrar al ámbito de lo privado representa en Guatemala enfrentar a uno de los actores autoritarios con mayor poder y raigambre que existe en la actualidad: el sector económico, que desde el inicio de la democracia ha logrado tener un espacio dentro de la representación parlamentaria. La negativa a que en el artículo 10 (sujetos obligados) se incluyeran a actores privados fue rotunda. Se alegó violación a la norma constitucional, especialmente, aquellos artículos (a los cuales ya se hizo referencia en el capítulo 2) que el sector económico habría logrado defender y aprobar para preservar sus prebendas y privilegios durante la transición a la democracia, un comportamiento generalizado en muchas transiciones latinoamericanas, como señalan O'Donnell, Garretón, Hite y Cesarini y Morlino. A su vez, se acusó a quienes defienden los principios de publicidad y transparencia de poner en riesgo la seguridad de las empresas así como de particulares.

El temor de estos actores autoritarios llega a su máxima expresión en el momento en que se establece que toda la información en manos del Estado es pública, ya que el principio de la publicidad tiene por finalidad democratizar el control de la actuación administrativa a través del acceso a la información. Como diría Bobbio (2000) es una administración pública de “poder público y en público”, una administración, por tanto, abierta a la sociedad. El recelo de este actor autoritario radica en la posibilidad de que se conozca públicamente todos aquellos negocios que realizan con el Estado, pero especialmente, aquella información referida a montos, plazos, sanciones y criterios de selección de ganadores de concursos y licitaciones, que normalmente generan sospechas debido al sigilo con que son realizados.

Y es que hay que tomar en cuenta que desde hace algunos años, también dentro de los partidos políticos existen actores que privilegian el secreto y el sigilo, ya que desde la esfera partidista apoyan la designación de proyectos y recursos económicos para empresas de servicios que ejecutan fondos públicos en todo el país. En muchas ocasiones se ha llegado a descubrir que las empresas que prestan servicios al Estado son propiedad de actores ligados a partidos políticos o a sectores directamente involucrados con éstos, ya sea por formar parte de su estructura organizativa, o porque son parte del grupo de financistas de la campaña electoral.

No obstante, la no inclusión de los partidos políticos dentro del listado de sujetos obligados, como en otros países, no generó tanta deliberación, ya que como se ha señalado en Guatemala no existe el financiamiento público, por lo tanto, todo lo referido al control de los partidos se discute desde el ámbito de su propia legislación.

Otro de los casos en los cuales se puede evidenciar el comportamiento autoritario de dichos actores fue en tratar de modificar a su conveniencia todo lo relacionado al criterio de definiciones e interpretación que establece la norma. La idea era restringir los alcances de una norma de esta naturaleza. Uno de los principales problemas que puede enfrentar una legislación de acceso es limitar aquellos elementos que aseguren ampliamente los principios en los cuales se

basa la norma, así como los principios jurídicos que permitan garantizar la una interpretación extensiva que beneficie la máxima publicidad y la transparencia de los sujetos obligados. La oposición manifiesta de ciertos actores legislativos iba destinada a coartar ciertos principios, y lograr así una ley muy limitada que finalmente hubiera implicado la continuidad de procesos de sigilo y arbitrariedad, así como un disuasivo para el uso de la ley por parte de las personas.

El tema de acceso a la información, como otros temas importantes para la reforma del Estado, enfrenta de por sí una serie de detractores dentro de los actores autoritarios, especialmente por tratarse de un tema de derecho humanitario. La sola mención en este sentido genera una serie de anticuerpos a la legislación misma, especialmente la intervención de otras instancias relacionadas con este tema como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en cuyo seno ya se ha discutido un caso en la materia, el cual fue resuelto favorablemente<sup>77</sup> y ha generado jurisprudencia que se utiliza para la elaboración de criterios y estándares para la elaboración de una ley de acceso a la información.

El proceso de deliberación de la ley de Acceso permitió evidenciar que el actor político o es muy poco conocedor del alcance de una norma de esta naturaleza, o todo lo contrario. Quizá si sabe exactamente por dónde va la cosa, a tal extremo que su comportamiento ante la inminente aprobación provocó que se tratara de torpedear su diseño con el fin de lograr una norma de corto alcance. Y aquí es importante resaltar que uno de los criterios que establece una ley de Acceso es el tema de la Cultura de Transparencia, un aspecto que quedó realmente a la discrecionalidad del propio Estado. En el ámbito del derecho comparado, la experiencia ha demostrado que estas legislaciones no sólo deben garantizar y tutelar el derecho de acceso, también deben ser instrumentos jurídicos que obliguen al Estado a promover toda una cultura de transparencia en contra de la cultura del secreto que existe en ciertas sociedades. Guatemala, en este caso, ya se ha demostrado que no es la excepción.

El Estado debe apostar a una serie de procesos y mecanismos que vayan encaminadas a crear y fortalecer una nueva cultura en la ciudadanía, así como en

---

<sup>77</sup> Para mayor información consultar [www.cidh.org](http://www.cidh.org) caso Chile versus Claude Reyes



la misma burocracia que lo integra. Precisamente, la falta de esta obligación en la ley guatemalteca puede convertirse, a largo plazo, en un condicionante para la poca utilización de la ley de Acceso. Si bien es cierto que los medios de comunicación y otro tipo de actores sociales pueden favorecer la creación de una cultura de transparencia, el Estado también debe aportar su propia parte en esta labor. La falta de recursos económicos, así como la particularidad del diseño del órgano de vigilancia, fue el principal argumento que utilizó el Congreso para no implementar estas obligaciones en el diseño del decreto legislativo.

En lo referente al tema de la información de oficio, Guatemala dio un avance importante como modelo para otras legislaciones futuras. No obstante, acá se puede evidenciar un hecho que resume todo lo que se ha venido explicando hasta el momento. El actor legislativo promovió que se introdujeran unos cambios que provocaron unas modificaciones muy poco usuales en una norma de esta naturaleza. Más allá de las virtudes y defectos que tiene este apartado dentro de la ley, lo que merece la pena rescatar fue la pericia de algunos diputados que introducir excepciones dentro de este principio. En una ley de acceso a la información los artículos referidos a la información de oficio están destinados a establecer toda aquella información mediante la cual el Estado comienza a poner en práctica el principio de transparencia, publicidad y genera procesos de rendición de cuentas.

Por lo tanto, la inclusión de excepciones en este apartado puede ser un contrasentido contra dichos principios. A pesar de que la discusión en el seno de la comisión legislativa fue muy álgida en este sentido, los diputados representantes de un partido muy afín al sector privado (el Unionista), apoyado por otros partidos en donde existen varios militares (FRG) introdujeron dos excepciones a dos tipos de información de oficio, con el pretexto de resguardar la seguridad nacional, los procesos de administración de justicia y de inteligencia del Estado. No obstante, el problema en sí no fue sólo la introducción de estas dos excepciones, sino que las mismas se colocaran en casi todos los incisos del artículo 10 de la ley, una postura que afortunadamente no prosperó.

En este mismo sentido, el apartado de las excepciones de la ley se convierte en una de las principales estocadas que los congresistas le hicieron al diseño de la ley. La división que se redactó entre información confidencial y reservada no sigue los lineamientos ni los estándares que en esta materia existe a nivel de derecho comparado. La información confidencial, como bien señalan López-Ayllón y Posadas (2004) y Azuara y Estrada (s/a), se refiere a todo lo relacionado con el individuo y su patrimonio, mientras que la información reservada se relaciona directamente con la información de la administración pública. No obstante, como se puede ver en los artículos 22 y 23 de la ley guatemalteca las causales están completamente mezcladas, algo que implica que se pueda clasificar información confidencial temas relacionadas con la administración pública, así como clasificar información como reservada y que corresponde únicamente a información confidencial. Esta mala combinación de las causales de clasificación genera problemas a los entes clasificadores, pero especialmente puede generar un amplio espectro de información clasificada, cuando lo que pretende una norma de acceso es que se restrinja la información a manera de excepción.

Uno de los principios que la ley contiene que podría contrarrestar lo anterior, es que siguiendo otras propuestas legales en otros países, la ley de Guatemala logró establecer el mecanismo de la Prueba de Daño, pero como se menciona anteriormente, se corre el riesgo de que exista una mala interpretación de dicho mecanismo y frene su propósito principal: reducir la arbitrariedad del poder público en el ejercicio de reservar información.

Otro de los elementos en los cuales se puede ver la impronta de los actores legislativos para reducir los alcances de la ley fue la eliminación de un órgano de vigilancia de la ley que tuviera ciertos niveles de autonomía política, de decisión y financiera. La deliberación de este tema fue amplia, como se ha señalado, pero el poder público siempre se ha opuesto a la existencia de mecanismos institucionales que puedan operar a manera de contralores de las acciones de la administración pública. Entonces, con el pretexto de no agrandar un Estado de por sí inoperante, la principal consigna para aprobar la norma era que las

responsabilidades de su implementación y vigencia recayeran en un órgano ya existente, así que siguiendo modelos de otros países, se deja dicha responsabilidad en el Procurador de los Derechos Humanos, institución que dicho sea de paso merece la pena mencionar, emite resoluciones no vinculantes. Desde acá se patentiza el deseo de los congresistas en poner trabas al diseño de la ley, cortapisas que pueden coadyuvar a que el impacto de la norma no les genere una reducción de todas aquellas prebendas y beneficios que han logrado asirse desde la entrada del proceso democrático.

En cuanto al diseño de la norma, referido especialmente al tema de los principios y de la implementación de la misma, un último aspecto a destacar es el tema referido a los procesos que establece la norma. Si bien, se parte del principio de agilidad y celeridad, este primero se vislumbra que no podrá cumplirse a cabalidad debido al entramado institucional del Estado. Una burocracia poco eficiente, una inexistente carrera de servicio civil y la existencia de pocos incentivos para la existencia de un desarrollo eficaz en la prestación de servicios de orden público es la característica de la administración pública. A pesar de que se plantearon procesos que sean ágiles y sencillos, será el tiempo y la práctica los que demuestren si el diseño de dichos procesos fueron los más idóneos para la ley de Acceso. Finalmente un reto que duramente enfrentó la implementación de la norma, fue que el actor legislativo, dejó una *vacatio legis* muy corta a la entrada en vigencia de la norma. Si bien en otros países, la entrada en vigencia ha sido de un año, se considera que un tiempo menor puede generar problemas al Estado mismo para prepararse para los retos y desafíos que implica la entrada en vigencia de la ley. En Guatemala, como puede verse en los artículos transitorios, se otorgaron únicamente 180 días para que el Estado pudiera realizar todas aquellas acciones tendientes a crear los entramados institucionales requeridos, sistematizar y resguardar la información, generar los criterios de clasificación, etc. Si el Estado no se prepara mínimamente, la ley puede tener una vigencia simulada, trivial y alicaída, cuyos efectos finalmente sean más perniciosos hacia el derecho que se pretende tutelar con la ley misma.

No obstante, los problemas que habrá de enfrentar la ley no se agotan únicamente en las falencias que presenta su diseño institucional. Hay elementos propios que tienen que ver con su vigencia y puesta en marcha, tanto del lado del poder público, como de los usuarios mismos. Una de estas situaciones es, por ejemplo, lo referido al principio de gratuidad. Ya una vez entrada en vigencia, se hizo público (Prensa Libre, 8 de mayo 2009) que el Registro Nacional de Personas (Renap) intentó cobrar Q 6,500.00 a una persona por la entrega de información ante una solicitud que ésta presentara ante dicha dependencia. La pretensión de la dependencia pública obedecía a la gran cantidad de copias que implicaba el documento solicitado, no obstante, la información estaba en formato electrónico, y aún así pretendían cobrar el mismo costo. Aquí se puede evidenciar, la manera en que la misma burocracia genera sus propios mecanismos para generar disuasivos para el uso de la ley.

La oposición a aprobar la ley no significó que los legados autoritarios, en este caso, perdieran su esencia como tal, más que perder una guerra, parece que perdieron una batalla, sin embargo, lograron una especie de reivindicación en su empeño por condicionar el diseño de la ley.

## Conclusión

Las circunstancias en las cuales se desarrolló la transición a la democracia en Guatemala hacen que ésta presente unas particularidades especiales. La llegada del proceso democrático en el marco de un conflicto armado interno reconfiguró la transición, provocando que la misma no se ciñera a los distintos modelos analizados, especialmente en América Latina. Como señala Torres-Rivas (2008), en Guatemala la democracia salió de la boca del cañón.

La fuerte presencia militar en el poder –con el constante apoyo del sector económico-, y el establecimiento de un marco jurídico e institucional basado en la doctrina de Seguridad Nacional, entre otros factores, marcaron la discusión del proceso transicional, así como del diseño institucional del nuevo sistema político en Guatemala. Evidentemente, este nuevo sistema no logró los frutos alcanzados por otras experiencias similares.

En el tema del acceso al poder, si bien se crearon instituciones nuevas y modernas que han permitido procesos eleccionarios legales y transparentes, no es hasta la culminación del conflicto armado interno a finales del siglo pasado (1996) que se permite la inscripción de la extinta guerrilla como partido político, generando así finalmente un elemento de pluralidad ideológica en el sistema de partidos políticos. En los primeros gobiernos de la etapa democrática el factor de la pluralidad ideológica fue limitado.

Las limitaciones que se generaron en el momento de la transición no sólo lograron impactar la institucionalidad del acceso al poder. Lo relacionado con el ejercicio del poder, aún presenta algunas deficiencias y problemas que no han permitido alcanzar el proceso de consolidación de la etapa pos-transicional, entre ellas, todo lo relativo a la opacidad y secrecía que ha caracterizado al Estado guatemalteco. Como se argumentó en el primer capítulo, una de las principales características de las transiciones y que ha tenido un fuerte impacto en lo relativo al ejercicio del poder fue todo lo relacionado con los legados autoritarios que no se extinguieron con el antiguo régimen, sino que lograron vencer los obstáculos de la transición y aún perviven en el actual sistema político.

En el caso de Guatemala ha quedado demostrada la forma en que éstos no sólo participaron en la creación de las nuevas instituciones, sino que hurgaron y condicionaron el entramado institucional para no ser acotados por las nuevas reglas del juego. Transitar a la etapa democrática tuvo, para las herencias autoritarias, el objetivo de continuar gozando de todos los privilegios y prebendas que ofreció el régimen anterior. Las nuevas reglas del juego no han sido un impedimento a su existencia, ni mucho menos para su pervivencia en el entramado institucional guatemalteco. Los legados autoritarios han aprendido a jugar con las nuevas reglas y expanden su influencia, el caso de estudio del proceso de discusión de la Ley de Acceso a la Información Pública en Guatemala da cuenta de ello.

La literatura de los legados autoritarios presenta una gran gama de posibilidades de análisis de los mismos y ha sido muy influyente en los estudios de las transiciones a la democracia. No obstante, algunas tipologías o clasificaciones dificultan su operacionalización rigurosa desde una perspectiva metodológica. La opción utilizada en este estudio, entendida como la interrelación entre actores, instituciones y prácticas, permitió establecer la presencia de los mismos en el sistema político guatemalteco.

Además, permitió determinar la forma en que la pervivencia de estos legados no sólo ha condicionado la incipiente democracia en Guatemala, sino en el caso específico de la investigación permitió confirmar la hipótesis planteada al inicio: que fueron éstos y no así el cálculo y las preferencias actuales de los actores, el principal obstáculo para la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública en Guatemala, al extremo de haber logrado condicionar su diseño institucional. En este caso hay que aclarar que tanto los legados autoritarios como las preferencias de los actores son parte de un mismo proceso en la medida en que las decisiones y preferencias de éstos han estado moldeadas por dichas herencias autoritarias.

El análisis realizado desde cierto marco institucional enfocado en el Organismo Legislativo, así como el estudio detallado de la legislación en materia de acceso a la información que fue aprobada, permitió determinar la presencia de

los legados autoritarios, sus manifestaciones y modos de operar en un entramado institucional particular. Desde esta perspectiva, el caso sobre el estudio del acceso a la información, y su estrecha relación con temáticas sobre transparencia y rendición de cuentas posibilitó evidenciar la existencia de los legados autoritarios en la democracia pos-transicional en Guatemala.

El tema de los legados autoritarios se puede analizar desde muchas perspectivas, pero en el caso de Guatemala, los legados difícilmente se pueden separar de los actores que gestionan su presencia y que garantizan continuidad y preservación de sus intereses. De ahí que la operacionalización y el tratamiento analítico que se le otorgó a los actores (Militar y Sector Económico) y las instituciones (Congreso y Partidos Políticos) permitieron evidenciar el comportamiento, acomodo e injerencia de los legados autoritarios.

Precisamente los principios y fundamentos de una legislación de acceso a la información pública representan un valladar para el juego de intereses de los actores autoritarios, entendiendo éstos como aquellos que no optaron por la alternativa democrática sino que fueron arrastrados y forzados por ella, no obstante conservan cierto margen de poder e influencia y requieren reciclaje o aprendizaje democrático.

La correlación entre actores, sus comportamientos y el marco institucional en el cual funcionan no hubiese sido suficiente para establecer la existencia de los legados autoritarios y el impacto que generaron a la discusión del tema de acceso a la información. Para ello, fue necesario caracterizar el proceso de transición en Guatemala y analizar el transcurso de la deliberación que dicho tema tuvo durante ocho años. Esto permitió no sólo el reconocimiento de la existencia de estas herencias, sino especialmente dar cuenta de la forma en que operan y se comportan. La guerra, el enemigo y la imposición quedaron atrás. Ahora el nuevo juego democrático les permite su continuidad con otras reglas: su participación en la arena política, la convivencia con el otro como adversario y la negociación –o en su defecto- la simulación se convirtieron en formas novedosas de actuar, impactar y de expresarse.

De esta relación entre actores, instituciones y comportamientos sobresale el hecho de que los legados no deben entenderse como una especie de entes o fantasmas que discurren por los pasadizos de las instituciones democráticas, ya que constituyen un conjunto de valores y pautas que se reproducen a través de actores e instituciones determinados. Esta interrelación es el asidero de su manifestación, cuyo comportamiento no pretende otra cosa que no sea condicionar cualquier cambio institucional que les permita seguir conservando sus prerrogativas y beneficios. Durante el periodo autoritario muchos de esos actores estuvieron cerca del poder o fueron el poder mismo, pero ahora en el tránsito a la democracia han tenido que desarrollar habilidades que les permitan permanecer vigentes en una lógica distinta.

No obstante, el enfoque del presente estudio y el establecimiento de la capacidad de adaptación a las nuevas reglas del juego provoca un nuevo planteamiento: Si los legados autoritarios impactaron la discusión del tema de acceso a la información pública durante ocho años, entonces ¿cómo fue posible que el Congreso de la República aprobara el decreto 57-2008? ¿Acaso dejaron de ser autoritarios los legados? Como se señaló en el capítulo IV, la confluencia de dos factores, por un lado un escándalo de corrupción en el Legislativo y, por el otro, la discusión de la ley, habrían sido suficiente motivo para doblar las voluntades de los diputados de todas las bancadas representadas en el Congreso. Es decir, no es que los legados hubieran perdido su esencia autoritaria o estén encaminados a desaparecer del sistema político. Más bien se apuesta a que la presión ejercida por la opinión pública y su futuro impacto en los procesos electorales tuvieron un peso suficiente para modificar el comportamiento de los actores autoritarios.

Pero haber cedido a la aprobación de la ley y haber permitido un corrimiento en el *status quo* mantenido durante muchos años no implicó una derrota para los legados autoritarios, en tal caso un debilitamiento. Los legados autoritarios lograron demostrar su capacidad de maniobra y simulación, ya que el análisis de la ley aprobada demuestra que éstos lograron condicionar su diseño institucional. Los indicadores propuestos en el estudio permiten establecer todas



las bondades, pero al mismo tiempo, todas la falencias que contiene la recién aprobada Ley de Acceso a la Información Pública, decreto 57-2008.

El análisis permite colegir que la nueva norma contiene muchos elementos positivos para el desarrollo y tutela del derecho que pretende garantizar. No obstante, siguiendo los criterios y estándares internacionales, así como reconociendo las experiencias que se han suscitado en otros países de la región, se puede inferir que la norma encontrará muchos valladares en su implementación y vigencia. Uno de los principales propósitos de una ley en esta materia es erradicar los espacios de opacidad y secrecía del ejercicio público, los cuales inevitablemente conducen a procesos amplios de arbitrariedad en el ejercicio de la función pública. Precisamente, estos espacios y procesos han sido la arena de existencia y continuidad de los legados autoritarios. Por ello, la presente investigación pretendió demostrar con un caso particular -la aprobación de la ley de acceso a la información- la existencia de ciertos patrones que reflejan y explican un comportamiento más global del Estado guatemalteco.

Sin duda alguna, la pregunta que orientó el presente trabajo permitió plantear una hipótesis que fue plenamente comprobada, no obstante, el estudio de los legados autoritarios y el caso específico de estudio deja la puerta abierta a otras interrogantes: ¿Cuándo y cómo dejarán de ser autoritarios ciertos actores? ¿Hasta dónde seguirán condicionando al sistema político? ¿En qué otros espacios políticos inciden dichos legados? ¿Cuál será el nivel de implementación y vigencia de la Ley de Acceso a la Información?

El camino recorrido permitió evidenciar, establecer y analizar la existencia de legados autoritarios. Su presencia y sus comportamientos han registrado diversos niveles de injerencia e impacto. Determinados momentos y ciertos contextos permiten expandir su influencia; en otros, éstos parecen debilitarse, extinguirse o bloquearse. No obstante, esto último no es un punto de llegada, sino un punto de partida, pues evidentemente los temas referidos a la reforma del Estado, especialmente lo relacionado con la política de transparencia y rendición de cuentas, son capaces de despertar, utilizando las palabras del escritor guatemalteco Augusto Monterroso, al dinosaurio que todavía está allí.

## Bibliografía

- ACKERMAN, John y SANDOVAL, Irma (2005), *Leyes de Acceso a la Información en el mundo*, Cuadernos de Transparencia No. 7, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México
- AGÜERO, Felipe (1998), *Legacies of transitions: Institutionalization, the military and new democracies en South America*, Columbia University
- \_\_\_\_\_ (2004), *Autoritarian Legacies: the military role*, en HITE, C. y CESARINI, P., *Autoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*, University of Notre Dame Press, Indiana
- ALCANTARA, Manuel (1995), *De la reforma y la consolidación del sistema político en el equilibrio entre la democracia y mercado en América Latina*, en ALCÁNTARA Manuel y CRESPO Ismael, *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*, Universidad de Salamanca, España.
- AREVALO, Bernardo (2003), *Democracia, Seguridad y Fuerzas Armadas en Guatemala: introducción a las relaciones cívico-militares*, Colección Cuadernos de Seguridad y Defensa, FLACSO, Guatemala.
- ASIES (2000), *La Cultura Democrática de los guatemaltecos. Cuarto Estudio*, en colaboración con Development Associates Inc. y la Universidad de Pittsburg, Guatemala
- ASOCIACION DOSES (2004), *Informe anual de actividades, Proyecto de mejoramiento de los estándares de calidad de los medios de comunicación*, Guatemala
- AZPURU, Dinorah, et all (2007), *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Guatemala y El Salvador, un enfoque comparado*, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, F & G Editores, Guatemala.
- AZUARA, C., y ESTRADA, M., (S/A), *Reflexiones en torno a la clasificación de información*, Facultad de Derecho, UNAM, México
- AZURMENDI, Ana (2002), *El derecho de acceso a la información y su implementación en España*, en el curso en maestría en Comunicación, *Derecho de acceso a la información, experiencia comparada*, Universidad Iberoamericana, México, D.F.

- BANISAR, David (2006), Freedom of Information around the World 2006. A global survey of Access to Government Informations Laws, Privacy International, disponible en [www.privacyinternational.org](http://www.privacyinternational.org)
- \_\_\_\_\_ (2004), Freedom of Information and Access to Government Record Laws Around the World, Privacy International, disponible en [www.privacyinternational.org](http://www.privacyinternational.org)
- BECERRA, Ricardo y LUJAMBIO Alonzo (2006), ¿Por qué constitucionalizar?, en LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario, IFAI-UNAM, México
- BOBBIO, Norberto, (2000), El futuro de la democracia, Fondo de Cultura Económica, Colombia
- \_\_\_\_\_ (1985), Estado, Gobierno y Sociedad, Fondo de Cultura Económica, México
- CAMBRANES, Juan (1985), Coffee and Peasants: the origins of the modern plantation economy en Guatemala, 1853-1897, Institute of Latin American Studies, Stocolmo
- CARBONELL, Miguel (2006), El derecho de acceso a la información como derecho fundamental, en LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario, IFAI-UNAM, México
- COLLIER, Ruth and COLLIER, David (1991), Shapin the Political Arena: Critical Junctures, The Labor Movement and Regime Dymanics in Latin America, Princeton University Prees
- COLOMER, Josep (1998), La transición a la democracia: el modelo español, Anagrama, Barcelona
- CONSEJO NACIONAL DE LOS ACUERDOS DE PAZ (2008), Comisión de Derechos Humanos, Seguridad y Justicia. Mesa Técnica sobre Libre Acceso a la Información, Minutas de Trabajo, (29 de abril; 6 de mayo; 13 de mayo; 16 de mayo; 20 de mayo y 21 de julio)
- CRESPO, Ismael (1995), ¿Hacia dónde van las democracias latinoamericanas?, en ALCÁNTARA Manuel y CRESPO Ismael, Los límites de la consolidación democrática en América Latina, Universidad de Salamanca, España.
- CRESPO, Ismael y FILGUEIRA, Fernando (1993), La intervención de las fuerzas armadas en la política latinoamericana, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), No. 80, Abril-Junio

- DAHL, Robert (1997), *La Poliarquía. Participación y oposición*, Taurus, Madrid
- DE LA TORRE, Armando, *La democracia inconclusa*, en TORRES-RIVAS, Edelberto y FUENTES, Juan Alberto (1999), *Guatemala: las particularidades del desarrollo humano; Democracia, etnicidad y seguridad*, Naciones Unidas, Guatemala
- DE LA VEGA, Pedro (1985), *El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional*, *Revista de Estudios Políticos*, No. 43, Madrid
- DOMÍNGUEZ, Luis Alberto (2006), *El acceso a la información pública en los municipios en México*, en LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, IFAI-UNAM, México
- DUNKERLEY, James (1988), *Power in the Itshmus: A political History of Modern Central America*, New Cork, Verso
- ELSTER, Jon (2002), *Ulises desatado*, Gedisa, Barcelona
- ESCOBEDO, Juan Francisco (2006), *Obstáculos fundacionales a la información pública estatal*, en LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, IFAI-UNAM, México
- FERNÁNDEZ, Severiano (1997), *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Editorial Marcial Pons, Madrid
- GARRETÓN, Manuel (1991), *La democracia entre dos épocas: América Latina en 1990*, *Foro Internacional*, Vol. 32, No. 1, julio-septiembre, El Colegio de México, México
- \_\_\_\_\_ (1996), *Los derechos humanos en los procesos de democratización*, en JELIN, E., y HERSHBERG, E., *Construir la democracia: Derechos Humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela.
- GARZÓN, Ernesto (2005), *Lo íntimo, lo privado y lo público. Cuadernos de Transparencia*, No. 6, Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), México
- GERRING, John (2004), *What is a Case Study y What Is It Good For?*, *American Political Science Review*, Vol. 98; No. 2, Mayo, American Political Science Association
- GÓMEZ Gallardo, Perla (2007), *El derecho de acceso a la información en el Distrito Federal*, en Villanueva, Ernesto, *Derecho de la información, culturas y sistemas jurídicos comparados*, UNAM, México

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

GOODIN, Robert (2003), Teoría del Diseño Institucional, Gedisa, Barcelona

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

\_\_\_\_\_ (2005 A), Anteproyectos de ley de acceso a la información pública, una lectura desde sus virtudes y carencias, Ponencia. Seminario sobre Acceso a la Información Pública en Centro América y República Dominicana; Diálogo Interamericano; República Dominicana

\_\_\_\_\_ (2005 B), Acceso a la Información en Guatemala, la experiencia de un proyecto desde la sociedad civil; Ponencia; Encuentro Centroamericano de Facultades de Comunicación: Sociedad, Democracia y Acceso a la Información. Universidad Centroamericana Simeón Cañas, San Salvador

\_\_\_\_\_ (2006 A), Perspectivas de la sociedad civil sobre el acceso a la información pública, Ponencia. Acuerdo Nacional para la Implementación del Gasto Social par la reducción de la Pobreza, mesa de Transparencia y Auditoría Social. Presidencia de la República, Guatemala.

\_\_\_\_\_ (2006 B), Acceso a la Información Pública: Guatemala a paso de tortuga; Revista Sala de Redacción, vol. 35, año 3, febrero; Asociación DOSES, Guatemala

GUERRERO, Eduardo y RAMÍREZ DE ALBA LEAL, Leticia (2006), La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales, en LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario, IFAI-UNAM, México

HAGOPIAN, Frances (1995), Alter Regimen Change: Authoritarian legacies, Political Representation, and the democratic future of South America, World Politics 45, Abril.

\_\_\_\_\_ (1996), Traditional Politics and Regime Cahange in Brazil. New York, Cambridge University Press

\_\_\_\_\_ (2004), Autoritarina Legacies and market reforms in Latin America, en HITE, C. y CESARINI, P., Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe, University of Notre Dame Press, Indiana

- HANSIS, Randall (1997), *The Latin Americans: Understanding their Legacies*, Boston, McGraw-Hill
- HALL, Peter and TAYLOR, Rosemary (1999), *La ciencia política y los tres nuevos institucionalismos*, Revista Conmemorativa del Colegio, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México
- HITE, Catherine y CESARINI, Paola (2004), *Introducing the Concept of Authoritarian Legacies*, en HITE, C. y CESARINI, P., *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*, University of Notre Dame Press, Indiana
- HITE, Catherine y MORLINO, Leonardo (2004), *Problematizing the links between Authoritarian Legacies and “good” Democracy*, en HITE, C. y CESARINI, P., *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*, University of Notre Dame Press, Indiana
- HOLMES, Stephen (1988), *El precompromiso y la paradoja de la democracia*, en ELSTER Jon y SLAGSTAD Rune, *Constitucionalismo y Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México
- HUNTINGTON, Samuel, (1972), *El orden político en las sociedades de cambio*, Paidós, Buenos Aires, Argentina
- \_\_\_\_\_ (1998), *La tercera ola, la democratización da finales del siglo XX*, Paidós, España
- IZAGUIRRE Ojeda, Ramón (2007), *El derecho de acceso a la información en México: la experiencia estatal de Guanajuato*, en VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho de la información, culturas y sistemas jurídicos comparados*, UNAM, México
- JONAS, Susanne (1994), *Guatemala. El problema democrático*, Revista Nueva Sociedad, No. 130, marzo-abril, pp. 15-23
- KRASNER, Stephen (1984), *Approaches to the State: alternative conceptions and historical dynamics*, Comparative Politics, Vol, No. 2, January, págs. 223-246
- KRUIJT, D., (1998), *Reflexiones sobre Guatemala* en ARÉVALO, B., *Sobre Arenas Movedizas: Sociedad, Estado y Ejército en Guatemala*, FLACSO, Guatemala
- LINZ, Juan y STEPAN, Alfred (1996), *Problems of democratic transition and consolidation. Southern Europe, South America and Post-Comunist Europe*, Johns Hopkins University Press, Baltimore

- LIPSET, Seymour Martin (1991), Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política, en ALMOND, G. et all, Diez Textos Básicos de Ciencia Política, Ariel, Barcelona
- LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (2006), La constitucionalización del derecho a la información, en Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario, IFAI-UNAM, México
- LÓPEZ-AYLLÓN, S., y POSADAS, A. (2004), Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada, CIDE-IFAI, México
- LOVEMAN, Brian (1993), The Constitution of tyranny: regimes of exception in Spanish America, Pittsburgh, Pa., University of Pittsburgh Press.
- MACK, Luis (2006), Entre lo fáctico y lo teórico: midiendo la institucionalidad partidaria en Guatemala, Cuadernos de Información Política, No. 8, FLACSO, Guatemala
- \_\_\_\_\_ (2006 b), El desempeño institucional de los partidos políticos en Guatemala, Cuadernos de Información Política, No. 8, FLACSO, Guatemala
- MACK, L., y ARRIVILLAGA, M., (2005), El Transfugismo Parlamentario, Cuadernos de Información Política, No. 1, FLACSO, Guatemala
- McCLEARY, Rachael (1999), Imponiendo la Democracia: las élites guatemaltecas y el fin del conflicto armado, Artemis Edinter, Guatemala.
- McCREERY, David (1994), Rural Guatemala, 1760-1940, Standford University Press, Stanford California
- MAINWARING, Scott y HAGOPIAN, Frances (2005), The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks, Cambridge University Press, United States of America
- MAINWARING, Scott y WELNA Christoper, (2003), Democratic Accountability in Latin America, New York, Oxford University Press
- MARVÁN, María (2007), Reflexiones a dos años de vigencia del derecho de acceso a la información pública en México, en VILLANUEVA, Ernesto, Derecho de la información, culturas y sistemas jurídicos comparados, UNAM, México.
- MAZZUCA, Sebastián (2002), ¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina, Araucaria, primer semestre, año/vol. 4, No. 7, Universidad de Sevilla, España

- MENDEL, Toby (2007), Access to information: the existing State of affaire around the world, en VILLANUEVA, Ernesto, Derecho de la información, culturas y sistemas jurídicos comparados, UNAM, México.
- MERINO, Mauricio (2006), Muchas políticas y un solo derecho, en LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario, IFAI-UNAM, México
- MUNCK, Gerardo, (2002), Una revisión de los estudios sobre la democracia: temáticas, conclusiones y desafíos, Revista de Ciencias Sociales, No. 164, vol. 41, enero-marzo, Argentina
- \_\_\_\_\_ (1994), Democratic transitions in comparative perspective, Comparative Politics, Vol. 26, No. 3, abril
- NAVA, Salvador (2006), El derecho de acceso a la información en el Estado mexicano. Apuntes de caso para su constitucionalización, en LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario, IFAI-UNAM, México
- NOHLEN, Dieter, (2005), El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico, Instituto de investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.
- NORTH, Douglas, (2006), Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica, México
- O'DONNELL Guillermo, SCHMITTER Philippe y WHITEHEAD Lawrence (1994), Transiciones desde un gobierno autoritario, Paidós, Barcelona
- OPEN SOCIETY (2006), Transparency & Silence, A survey of access to Information Laws and Practices in Fourteen Countries, Open Society Institute, New York.
- ORTIZ, Paola et all (2008), Partidos políticos en Guatemala: entre institucionalidad y pragmatismo político; FLACSO, Guatemala
- PALENCIA, Mayra (2002), El Estado para el Capital: la arena fiscal, manzana de la discordia entre el empresariado y el poder político, FLACSO, Guatemala
- PAYNE, Leigh (2000), Uncivil Movements: the armed right wing and democracy in Latin America, Baltimore, Johns Hopkins University Press
- PÉREZ Cepeda, María (2007), El derecho de acceso a la información en México: la experiencia estatal, en VILLANUEVA, Ernesto, Derecho de la información, culturas y sistemas jurídicos comparados, UNAM, México.



- PEREIRA, Anthony y UNGAR, Mark (2004), The persistence of the Mano Dura: Authoritarian legacies and policing in Brazil and the southern cone, en HITE, C., y CESARINI, P., *Authoritarian Legacies and Democracy in Latin America and Southern Europe*, University of Notre Dame Press, Indiana
- PETERS, Guy (2003), *El nuevo institucionalismo. Teoría Institucional en Ciencia Política*, Editorial Gedisa, Barcelona, España
- PIERSON, Paul (1996), The Path to European Integration: a historical institutionalist analysis, *Comparative Political Studies*, Vol. 29, No. 2, April, págs. 251-268.
- \_\_\_\_\_ (2000), "Limits of design: explaining institutional change and origins", *Governance: an institutional journal of policy and administration*, Vol. 13, No. 4, October
- PIERSON, Paul y SKOCPOL, Theda (2000), *Historical Institutionalism in contemporary political science. Papel presentado para el encuentro de la American Political Science Association*, Washington, D.C., August
- POITEVIN, René (1989), *Iglesia y Democracia en Guatemala*, en Asociación Centroamericana de Sociología (ACAS), *Estado, democratización y desarrollo en Centroamérica y Panamá*, Serviprensa, Guatemala
- POITEVIN, René y SEQUEN, Alexander (2002), *Los desafíos de la democracia en Centroamérica*, FLACSO, Guatemala
- POSADAS, Alejandro (2006), *El estado del arte de la corrupción*, Laboratorio de documentación y análisis de la corrupción y transparencia, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, en [www.iis.unam.mx](http://www.iis.unam.mx)
- PRATZ, Joan Oriol (2007), *Revisión Crítica de los aportes del Institucionalismo a la teoría y práctica del Desarrollo*, *Revista de Economía Institucional*, vol. 9, No. 16.
- PRZEWORSKI, Adam (1988), *Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts*, en ELSTER, J., y SLAGSTAD, R., *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- RABOTNIKOF, Nora (2005), *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, UNAM, México
- RIVAS, José Manuel (1998), *Ejército Sociedad y Estado en Guatemala*, en ROJAS, F., ARÉVALO, B., *Sociedad, Estado y Fuerzas Armadas: la nueva agenda de seguridad en Centroamérica*, FLACSO-Guatemala, Chile

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

ROJAS, Francisco et al (1998), Sociedad, Estado y Fuerzas Armadas: La Nueva Agenda de Seguridad en Centro América, FLACSO, Guatemala y Chile.

ROSADA-GRANADOS, Héctor (2003), Concepto de Seguridad y reconversión militar en Guatemala, Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática, Cuaderno de Trabajo 1, Magna Terra Editores, Guatemala

RUESCHEMEYER, Dietrich; STHEPENS, Eleanor y STHEPENS, John (1992), Capitalist Development and Democracy, Chicago, University of Chicago Press

RUSTOW, Dankwart (1970), Transitions to democracy, Comparative Politics, Vol. 2, No. 2, Abril, University Chicago Press

SALAZAR, Pedro (2007), El poder de la Transparencia. Nueve derrotas a la opacidad, UNAM-IFAI, México

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

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

SCHIRMER, Jennifer (1996), La otra cara de la dimensión internacional: el saqueo del discurso democrático por parte de los militares guatemaltecos, en JELIN, E., y HERSHBERG, E., Construir la democracia: Derechos Humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela

SEGOVIA, Alexander (2005), Integración real y grupos de poder económico en América Central. Implicaciones para la democracia y el desarrollo en la región, Friedrich Ebert Stiftung, Guatemala

SOLORZANO, Mario, Reflexiones sobre la democracia, en TORRES-RIVAS, Edelberto y FUENTES, Juan Alberto (1999), Guatemala: las particularidades del desarrollo humano; Democracia, etnicidad y seguridad, Naciones Unidas, Guatemala

STEINMO, Sven and THELEN, Kathleen (1992), Historical Institutionalism in comparative politics, in STEINMO S., THELEN K., LONGSTRETH Frank, Structuring Politics, historical Institutionalism in Comparative Analysis, Cambridge University Press, EEUU;

- SNEEL, Rick (2007), Using comparative studies to improve freedom of information analysis. Insights from Australia, Canada and New Zealand, en VILLANUEVA, Ernesto, Derecho de la información, culturas y sistemas jurídicos comparados, UNAM, México.
- STEPAN, Alfred (1971), The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil, Princeton, New Jersey; Princeton University Press
- THESING, Josef (1999), La democracia en Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, Mayo. No. 2, Guatemala
- TORRES-RIVAS, Edelberto y FUENTES, Juan Alberto (1999), Guatemala: las particularidades del desarrollo humano; Democracia, etnicidad y seguridad, Naciones Unidas, Guatemala
- TSEBELIS, George (2006), Jugadores con Veto. Cómo funcionan las instituciones políticas, Fondo de Cultura Económica, México.
- URRUTIA, Edmundo, Recuento de la transición a la democracia, en TORRES-RIVAS, Edelberto y FUENTES, Juan Alberto (1999), Guatemala: las particularidades del desarrollo humano; Democracia, etnicidad y seguridad, Naciones Unidas, Guatemala
- VEGA VERA, David (2007), El derecho de acceso a la información en México: la experiencia federal, en VILLANUEVA, Ernesto, Derecho de la información, culturas y sistemas jurídicos comparados, UNAM, México.
- VILLANUEVA, Ernesto (2006), El derecho de acceso de información en el mundo, UNAM-Porrúa-Cámara de Diputados, México.
- VILLANUEVA, Ernesto (2008), Derecho de la Información. Doctrina, Legislación, Jurisprudencia, Editorial Quipus; Quito, Ecuador
- YASHAR, Deborah (1997), Demanding Democracy, reform and reactions in Costa Rica and Guatemala, 1870-1950, Stanford University Press, California
- ZALDÍVAR, Ángel (2006), La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno, Porrúa, México

Entrevistas:

1. BALCONI, Julio; 20 de agosto de 2008
2. BARREDA, Carlos, 12 de agosto de 2008
3. GÁLVEZ, Víctor; 31 de julio de 2008
4. GODOY, Víctor Hugo; 11 de agosto de 2008
5. GUTTIÉRREZ, Edgar; 10 de agosto de 2008
6. HERNÁNDEZ, Iduvina; 14 agosto de 2008
7. LÓPEZ, Mauricio; 27 de junio de 2008
8. MAÚL, Hugo; 5 de agosto de 2008
9. MONTERROSO, Javier; 2 de julio 2008
10. PALENCIA, Mayra; 23 de agosto de 2008
11. PORRAS, Gustavo; Miércoles 13 de agosto 2008
12. REYES, Juan Francisco; 26 de julio de 2008
13. SOBERANIS, Catalina; 23 de junio de 2008
14. TORRES-RIVAS, Edelberto; 7 de julio de 2008
15. TRUJILLO, Pedro; 19 de agosto 2008

## **ANEXO 1**

### **DECRETO NÚMERO 57-2008**

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política de la República de Guatemala, dentro de sus fines considera la vida, la libertad y la seguridad de las personas como fines del Estado, teniendo a la persona como sujeto y fin del orden social, organizándose para que ésta logre su pleno desarrollo y se consiga el bienestar de todos los ciudadanos.

CONSIDERANDO:

Que los funcionarios y empleados públicos son simples depositarios del poder que emana del pueblo; que el texto constitucional determina que la soberanía radica en el pueblo el que la delega para su ejercicio en los organismos del Estado y que ningún funcionario, empleado público ni persona alguna es superior a la ley.

CONSIDERANDO:

Que la Carta Magna establece con absoluta determinación la publicidad de los actos y la información en poder de la administración pública, así como el libre acceso a todas las instituciones, dependencias y archivos de la misma, sin más excepciones que las previstas en el citado texto constitucional.

CONSIDERANDO:

Que para armonizar el derecho de las personas a acceder a la información en poder de la administración pública y a todos los actos, entes e instituciones que manejan recursos del Estado bajo cualquier concepto, se hace necesario emitir las normas que desarrollen esos principios constitucionales a efecto de contar con un marco jurídico regulatorio que garantice el ejercicio de esos derechos y, que establezca las excepciones de la información confidencial y reservada, para que ésta no quede al arbitrio y discrecionalidad de persona alguna.

CONSIDERANDO:

Que en armonía y consonancia con lo anteriormente considerado, con base en el texto constitucional de Guatemala y los instrumentos internacionales sobre derechos humanos suscritos y vigentes en el país, se hace necesario emitir una

ley que desarrollando esos derechos defina los principios, objetivos, procedimientos y en general aquellos aspectos necesarios para darle seguridad y certeza a todas las personas, consiguiendo hacer efectivo su derecho al acceso a la información pública y a su participación dentro de la auditoría social y fiscalización ciudadana hacia todos los funcionarios, empleados públicos, organismos, instituciones y en general hacia todo aquel que maneje, use, administre o disponga de recursos del Estado de Guatemala.

POR TANTO:

En uso de las atribuciones que le otorga el artículo 171 literal a) de la Constitución Política de la República de Guatemala,

DECRETA:

La siguiente:

## LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

### TÍTULO PRIMERO CAPÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

**Artículo 1.** Objeto de la Ley. La presente ley tiene por objeto:

1. Garantizar a toda persona interesada, sin discriminación alguna, el derecho a solicitar y a tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades y sujetos obligados por la presente ley;
2. Garantizar a toda persona individual el derecho a conocer y proteger los datos personales de lo que de ella conste en archivos estatales, así como de las actualizaciones de los mismos;
3. Garantizar la transparencia de la administración pública y de los sujetos obligados y el derecho de toda persona a tener acceso libre a la información pública;
4. Establecer como obligatorio el principio de máxima publicidad y transparencia en la administración pública y para los sujetos obligados en la presente ley;
5. Establecer, a manera de excepción y de manera limitativa, los supuestos en que se restrinja el acceso a la información pública;
6. Favorecer por el Estado la rendición de cuentas a los gobernados, de manera que puedan auditar el desempeño de la administración pública;
7. Garantizar que toda persona tenga acceso a los actos de la administración pública.

**Artículo 2.** Naturaleza. La presente ley es de orden público, de interés nacional y utilidad social; establece las normas y los procedimientos para garantizar a toda

persona, natural o jurídica, el acceso a la información o actos de la administración pública que se encuentre en los archivos, fichas, registros, base, banco o cualquier otra forma de almacenamiento de datos que se encuentren en los organismos del Estado, municipalidades, instituciones autónomas y descentralizadas y las entidades privadas que perciban, inviertan o administren fondos públicos, incluyendo fideicomisos constituidos con fondos públicos, obras o servicios públicos sujetos a concesión o administración.

**Artículo 3.** Principios. Esta ley se basa en los principios de:

- 1) Máxima publicidad;
- 2) Transparencia en el manejo y ejecución de los recursos públicos y actos de la administración pública;
- 3) Gratuidad en el acceso a la información pública;
- 4) Sencillez y celeridad de procedimiento.

**Artículo 4.** Ámbito de aplicación. Toda la información relacionada al derecho de acceso libre a la información contenida en registros, archivos, fichas, bancos, o cualquier otra forma de almacenamiento de información pública, en custodia, depósito o administración de los sujetos obligados, se regirá por lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala y la presente ley.

**Artículo 5.** Sujeto activo. Es toda persona individual o jurídica, pública o privada, que tiene derecho a solicitar, tener acceso y obtener la información pública que hubiere solicitado conforme lo establecido en esta ley.

**Artículo 6.** Sujetos obligados. Es toda persona individual o jurídica, pública o privada, nacional o internacional de cualquier naturaleza, institución o entidad del Estado, organismo, órgano, entidad, dependencia, institución y cualquier otro que maneje, administre o ejecute recursos públicos, bienes del Estado, o actos de la administración pública en general, que está obligado a proporcionar la información pública que se le solicite, dentro de los que se incluye el siguiente listado, que es enunciativo y no limitativo:

1. Organismo Ejecutivo, todas sus dependencias, entidades centralizadas, descentralizadas y autónomas;
2. Organismo Legislativo y todas las dependencias que lo integran;
3. Organismo Judicial y todas las dependencias que lo integran;
4. Todas las entidades centralizadas, descentralizadas y autónomas;
5. Corte de Constitucionalidad;
6. Tribunal Supremo Electoral;
7. Contraloría General de Cuentas;
8. Ministerio Público;
9. Procuraduría General de la Nación;
10. Procurador de los Derechos Humanos;
11. Instituto de la Defensa Pública Penal;
12. Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala;

13. Registro Nacional de las Personas;
14. Instituto de Fomento Municipal;
15. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social;
16. Instituto de Previsión Militar;
17. Gobernaciones Departamentales;
18. Municipalidades;
19. Consejos de Desarrollo Urbano y Rural;
20. Banco de Guatemala;
21. Junta Monetaria;
22. Superintendencia de Bancos;
23. Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala, federaciones y asociaciones deportivas nacionales y departamentales que la integran;
24. Comité Olímpico Guatemalteco;
25. Universidad de San Carlos de Guatemala;
26. Superintendencia de Administración Tributaria;
27. Superintendencia de Telecomunicaciones;
28. Empresas del Estado y las entidades privadas que ejerzan funciones públicas;
29. Organizaciones No Gubernamentales, fundaciones y asociaciones que reciban, administren o ejecuten fondos públicos;
30. Todas las entidades de cualquier naturaleza que tengan como fuente de ingresos, ya sea total o parcialmente, recursos, subsidios o aportes del Estado;
31. Las empresas privadas a quienes se les haya otorgado mediante permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual la explotación de un bien del Estado;
32. Organismos y entidades públicas o privadas internacionales que reciban, manejen o administren fondos o recursos públicos;
33. Los fideicomisarios y fideicomitentes de los fideicomisos que se constituyan o administren con fondos públicos o provenientes de préstamos, convenios o tratados internacionales suscritos por la República Guatemala;
34. Las personas individuales o jurídicas de cualquier naturaleza que reciban, manejen o administren fondos o recursos públicos por cualquier concepto, incluyendo los denominados fondos privativos o similares;
35. Comités, patronatos, asociaciones autorizadas por la ley para la recaudación y manejo de fondos para fines públicos y de beneficio social, que perciban aportes o donaciones del Estado.

En los casos en que leyes específicas regulen o establezcan reservas o garantías de confidencialidad deberán observarse las mismas para la aplicación de la presente ley.

**Artículo 7.** Actualización de Información. Los sujetos obligados deberán actualizar su información en un plazo no mayor de treinta días, después de producirse un cambio.



**Artículo 8.** Interpretación. La interpretación de la presente ley se hará con estricto apego a lo previsto en la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley del Organismo Judicial, los tratados y convenios internacionales ratificados por el Estado de Guatemala, prevaleciendo en todo momento el principio de máxima publicidad.

Las disposiciones de esta ley se interpretarán de manera de procurar la adecuada protección de los derechos en ella reconocidos y el funcionamiento eficaz de sus garantías y defensas.

**Artículo 9.** Definiciones. Para los efectos de la presente ley, se entiende por:

1. Datos personales: Los relativos a cualquier información concerniente a personas naturales identificadas o identificables.
2. Datos sensibles o datos personales sensibles: Aquellos datos personales que se refieren a las características físicas o morales de las personas o a hechos o circunstancias de su vida privada o actividad, tales como los hábitos personales, de origen racial, el origen étnico, las ideologías y opiniones políticas, las creencias o convicciones religiosas, los estados de salud físicos o psíquicos, preferencia o vida sexual, situación moral y familiar u otras cuestiones íntimas de similar naturaleza.
3. Derecho de acceso a la información pública: El derecho que tiene toda persona para tener acceso a la información generada, administrada o en poder de los sujetos obligados descritos en la presente ley, en los términos y condiciones de la misma.
4. Habeas data: Es la garantía que tiene toda persona de ejercer el derecho para conocer lo que de ella conste en archivos, fichas, registros o cualquier otra forma de registros públicos, y la finalidad a que se dedica esta información, así como a su protección, corrección, rectificación o actualización. Los datos impersonales no identificables, como aquellos de carácter demográfico recolectados para mantener estadísticas, no se sujetan al régimen de hábeas data o protección de datos personales de la presente ley.
5. Información confidencial: Es toda información en poder de los sujetos obligados que por mandato constitucional, o disposición expresa de una ley tenga acceso restringido, o haya sido entregada por personas individuales o jurídicas bajo garantía de confidencialidad.
6. Información pública: Es la información en poder de los sujetos obligados contenida en los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico y que no sea confidencial ni estar clasificado como temporalmente reservado.

7. Información reservada: Es la información pública cuyo acceso se encuentra temporalmente restringido por disposición expresa de una ley, o haya sido clasificada como tal, siguiendo el procedimiento establecido en la presente ley.
8. Máxima publicidad: Es el principio de que toda información en posesión de cualquier sujeto obligado, es pública. No podrá ser reservada ni limitada sino por disposición constitucional o legal.
9. Seguridad nacional: Son todos aquellos asuntos que son parte de la política del Estado para preservar la integridad física de la nación y de su territorio a fin de proteger todos los elementos que conforman el Estado de cualquier agresión producida por grupos extranjeros o nacionales beligerantes, y aquellos que se refieren a la sobrevivencia del Estado-Nación frente a otros Estados.

## CAPÍTULO SEGUNDO OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA

**Artículo 10.** Información pública de oficio. Los Sujetos Obligados deberán mantener, actualizada y disponible, en todo momento, de acuerdo con sus funciones y a disposición de cualquier interesado, como mínimo, la siguiente información, que podrá ser consultada de manera directa o a través de los portales electrónicos de cada sujeto obligado:

1. Estructura orgánica y funciones de cada una de las dependencias y departamentos, incluyendo su marco normativo;
2. Dirección y teléfonos de la entidad y de todas las dependencias que la conforman;
3. Directorio de empleados y servidores públicos, incluyendo números de teléfono y direcciones de correo electrónico oficiales no privados; quedan exentos de esta obligación los sujetos obligados cuando se ponga en riesgo el sistema nacional de seguridad, la investigación criminal e inteligencia del Estado;
4. Número y nombre de funcionarios, servidores públicos, empleados y asesores que laboran en el sujeto obligado y todas sus dependencias, incluyendo salarios que corresponden a cada cargo, honorarios, dietas, bonos, viáticos o cualquier otra remuneración económica que perciban por cualquier concepto. Quedan exentos de esta obligación los sujetos obligados cuando se ponga en riesgo el sistema nacional de seguridad, la investigación criminal e inteligencia del Estado;
5. La misión y objetivos de la institución, su plan operativo anual y los resultados obtenidos en el cumplimiento de los mismos;
6. Manuales de procedimientos, tanto administrativos como operativos;
7. La información sobre el presupuesto de ingresos y egresos asignado para cada ejercicio fiscal; los programas cuya elaboración y/o ejecución se encuentren a su cargo y todas las modificaciones que se realicen al mismo, incluyendo transferencias internas y externas;
8. Los informes mensuales de ejecución presupuestaria de todos los renglones y de todas las unidades, tanto operativas como administrativas de la entidad;

9. La información detallada sobre los depósitos constituidos con fondos públicos provenientes de ingresos ordinarios, extraordinarios, impuestos, fondos privativos, empréstitos y donaciones;
10. La información relacionada con los procesos de cotización y licitación para la adquisición de bienes que son utilizados para los programas de educación, salud, seguridad, desarrollo rural y todos aquellos que tienen dentro de sus características la entrega de dichos bienes a beneficiarios directos o indirectos, indicando las cantidades, precios unitarios, los montos, los renglones presupuestarios correspondientes, las características de los proveedores, los detalles de los procesos de adjudicación y el contenido de los contratos;
11. La información sobre contrataciones de todos los bienes y servicios que son utilizados por los sujetos obligados, identificando los montos, precios unitarios, costos, los renglones presupuestarios correspondientes, las características de los proveedores, los detalles de los procesos de adjudicación y el contenido de los contratos;
12. Listado de viajes nacionales e internacionales autorizados por los sujetos obligados y que son financiados con fondos públicos, ya sea para funcionarios públicos o para cualquier otra persona, incluyendo objetivos de los viajes, personal autorizado a viajar, destino y costos, tanto de boletos aéreos como de viáticos;
13. La información relacionada al inventario de bienes muebles e inmuebles con que cuenta cada uno de los sujetos obligados por la presente ley para el cumplimiento de sus atribuciones;
14. Información sobre los contratos de mantenimiento de equipo, vehículos, inmuebles, plantas e instalaciones de todos los sujetos obligados, incluyendo monto y plazo del contrato e información del proveedor;
15. Los montos asignados, los criterios de acceso y los padrones de beneficiarios de los programas de subsidios, becas o transferencias otorgados con fondos públicos;
16. La información relacionada a los contratos, licencias o concesiones para el usufructo o explotación de bienes del Estado;
17. Los listados de las empresas precalificadas para la ejecución de obras públicas, de venta de bienes y de prestación de servicios de cualquier naturaleza, incluyendo la información relacionada a la razón social, capital autorizado y la información que corresponda al renglón para el que fueron precalificadas;
18. El listado de las obras en ejecución o ejecutadas total o parcialmente con fondos públicos, o con recursos provenientes de préstamos otorgados a cualquiera de las entidades del Estado, indicando la ubicación exacta, el costo total de la obra, la fuente de financiamiento, el tiempo de ejecución, beneficiarios, empresa o entidad ejecutora, nombre del funcionario responsable de la obra, contenido y especificaciones del contrato correspondiente;
19. Los contratos de arrendamiento de inmuebles, equipo, maquinaria o cualquier otro bien o servicio, especificando las características de los mismos, motivos

- del arrendamiento, datos generales del arrendatario, monto y plazo de los contratos;
20. Información sobre todas las contrataciones que se realicen a través de los procesos de cotización y licitación y sus contratos respectivos, identificando el número de operación correspondiente a los sistemas electrónicos de registro de contrataciones de bienes o servicios, fecha de adjudicación, nombre del proveedor, monto adjudicado, plazo del contrato y fecha de aprobación del contrato respectivo;
  21. Destino total del ejercicio de los recursos de los fideicomisos constituidos con fondos públicos, incluyendo la información relacionada a las cotizaciones o licitaciones realizadas para la ejecución de dichos recursos y gastos administrativos y operativos del fideicomiso;
  22. El listado de las compras directas realizadas por las dependencias de los sujetos obligados;
  23. Los informes finales de las auditorías gubernamentales o privadas practicadas a los sujetos obligados, conforme a los períodos de revisión correspondientes;
  24. En caso de las entidades públicas o privadas de carácter internacional, que manejen o administren fondos públicos deberán hacer pública la información obligatoria contenida en los numerales anteriores, relacionada únicamente a las compras y contrataciones que realicen con dichos fondos;
  25. En caso de las entidades no gubernamentales o de carácter privado que manejen o administren fondos públicos deben hacer pública la información obligatoria contenida en los numerales anteriores, relacionada únicamente a las compras y contrataciones que realicen con dichos fondos;
  26. Los responsables de los archivos de cada uno de los sujetos obligados deberán publicar, por lo menos una vez al año, y a través del Diario de Centro América, un informe sobre: el funcionamiento y finalidad del archivo, sus sistemas de registro y categorías de información, los procedimientos y facilidades de acceso al archivo;
  27. El índice de la información debidamente clasificada de acuerdo a esta ley;
  28. Las entidades e instituciones del Estado deberán mantener informe actualizado sobre los datos relacionados con la pertenencia sociolingüística de los usuarios de sus servicios, a efecto de adecuar la prestación de los mismos;
  29. Cualquier otra información que sea de utilidad o relevancia para cumplir con los fines y objetivos de la presente ley.

**Artículo 11.** Información pública de oficio del Organismo Ejecutivo. El Organismo Ejecutivo, además de la información pública de oficio contenida en la presente ley, debe hacer pública como mínimo la siguiente:

1. El ejercicio de su presupuesto asignado por ministerio, viceministerio, direcciones generales e instituciones descentralizadas;
2. El listado de asesores, con sus respectivas remuneraciones de cada una de las instituciones mencionadas en el numeral anterior;
3. El informe de los gastos y viáticos de las delegaciones de cada institución al exterior del país, así como el destino, objetivos y logros alcanzados.

**Artículo 12.** Información pública de oficio del Organismo Judicial. El Organismo Judicial, además de la información pública de oficio contenida en la presente ley, debe hacer pública como mínimo la siguiente:

1. Las sentencias condenatorias dictadas con autoridad de cosa juzgada por delitos de derechos humanos y lesa humanidad;
2. Las sentencias condenatorias con autoridad de cosa juzgada, por delitos en caso de manejo de fondos públicos;
3. Las sentencias condenatorias con autoridad de cosa juzgada por delitos cometidos por funcionarios y empleados públicos;
4. El ejercicio de su presupuesto asignado a la Corte Suprema de Justicia, Salas de Apelaciones, Tribunales de Primera Instancia de Ejecución y Sentencia, y Juzgados de Paz de todo el país;
5. El listado de asesores con sus respectivas remuneraciones de cada uno de los tribunales mencionados en el numeral anterior;
6. El informe de los gastos y viáticos de las delegaciones de cada institución al exterior del país, así como el destino, objetivos y logros alcanzados.

**Artículo 13.** Información pública de oficio del Organismo Legislativo. El Congreso de la República de Guatemala, además de la información pública de oficio contenida en la presente ley, debe hacer pública como mínima la siguiente:

1. El ejercicio de su presupuesto asignado por bloque legislativo y comisión;
2. El listado de asesores y asistentes de Junta Directiva, bloques legislativos, bancadas, comisiones y diputados con sus respectivas remuneraciones;
3. El proyecto del orden del día de las sesiones ordinarias y extraordinarias en el pleno y comisiones, con veinticuatro horas de anticipación;
4. Las iniciativas de ley;
5. Los dictámenes emitidos por cada una de las comisiones sobre las iniciativas de ley;
6. Los decretos;
7. Los acuerdos;
8. Los puntos resolutivos;
9. Las resoluciones;
10. Actas de las sesiones de las comisiones de trabajo; y
11. Diario de las Sesiones Plenarias.

**Artículo 14.** Recursos públicos. Las organizaciones no gubernamentales, fundaciones, asociaciones y otras entidades de carácter privado que administren o ejecuten recursos públicos, o que realicen colectas públicas, además de la información pública de oficio contenida en la presente ley, debe hacer pública la siguiente:

1. Datos generales de la organización;
2. Acuerdo o resolución de la autoridad que las autoriza;
3. Integrantes de la junta directiva;
4. Estatutos;
5. Objetivos; y
6. Misión y visión;

**Artículo 15.** Uso y difusión de la información. Los interesados tendrán responsabilidad, penal y civil por el uso, manejo o difusión de la información pública a la que tengan acceso, de conformidad con esta ley y demás leyes aplicables.

### CAPÍTULO TERCERO ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

**Artículo 16.** Procedimiento de acceso a la información. Toda persona tiene derecho a tener acceso a la información pública en posesión de los sujetos obligados, cuando lo solicite de conformidad con lo previsto en esta ley.

**Artículo 17.** Consulta personal. Los sujetos deben tomar todas las medidas de seguridad, cuidado y conservación de los documentos, elementos o expedientes de cualquier naturaleza, propiedad del sujeto obligado que le fueren mostrados o puestos a disposición en consulta personal; así como hacer del conocimiento de la autoridad competente toda destrucción, menoscabo o uso indebido de los mismos, por cualquier persona.

**Artículo 18.** Gratuidad. El acceso a la información pública será gratuito, para efectos de análisis y consulta en las oficinas del sujeto obligado. Si el interesado solicita la obtención de copias, reproducciones escritas o por medios electrónicos, se hará de conformidad con lo establecido en la presente ley.

La consulta de la información pública se regirá por el principio de sencillez y gratuidad. Sólo se cobrarán los gastos de reproducción de la información. La reproducción de la información habilitará al Estado a realizar el cobro por un monto que en ningún caso será superior a los costos del mercado y que no podrán exceder de los costos necesarios para la reproducción de la información.

Los sujetos obligados deberán esforzarse por reducir al máximo, los costos de la entrega de información, permitiendo la consulta directa de la misma o que el particular entregue los materiales para su reproducción; cuando no se aporten dichos materiales se cobrará el valor de los mismos.

Lo relativo a certificaciones y copias secretariales, se regulará conforme a la Ley del Organismo Judicial.

### CAPÍTULO CUARTO UNIDADES DE INFORMACIÓN PÚBLICA

**Artículo 19.** Unidades de Información Pública. El titular de cada sujeto obligado debe designar al servidor público, empleado u órgano interno que fungirá como Unidad de Información, debiendo tener un enlace en todas las oficinas o dependencias que el sujeto obligado tenga ubicadas a nivel nacional.

**Artículo 20.** Obligaciones de las Unidades de Información Pública. Las Unidades de Información tendrán a su cargo:

1. Recibir y tramitar las solicitudes de acceso a la información pública;
2. Orientar a los interesados en la formulación de solicitudes de información pública;
3. Proporcionar para su consulta la información pública solicitada por los interesados o notificar la negativa de acceso a la misma, razonando dicha negativa;
4. Expedir copia simple o certificada de la información pública solicitada, siempre que se encuentre en los archivos del sujeto obligado;
5. Coordinar, organizar, administrar, custodiar y sistematizar los archivos que contengan la información pública a su cargo, respetando en todo momento la legislación en la materia; y
6. Las demás obligaciones que señale esta ley.

#### CAPÍTULO QUINTO INFORMACIÓN CONFIDENCIAL Y RESERVADA

**Artículo 21.** Límites del derecho de acceso a la información. El acceso a la información pública será limitado de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala, la que por disposición expresa de una ley sea considerada confidencial, la información clasificada como reservada de conformidad con la presente ley y las que de acuerdo a tratados o convenios internacionales ratificados por el Estado de Guatemala tengan cláusula de reserva.

**Artículo 22.** Información confidencial. Para los efectos de esta ley se considera información confidencial la siguiente:

1. La expresamente definida en el artículo veinticuatro de la Constitución Política de la República de Guatemala;
2. La expresamente definida como confidencial en la Ley de Bancos y Grupos Financieros;
3. La información calificada como secreto profesional;
4. La que por disposición expresa de una ley sea considerada como confidencial;
5. Los datos sensibles o personales sensibles, que solo podrán ser conocidos por el titular del derecho;
6. La información de particulares recibida por el sujeto obligado bajo garantía de confidencia.

El fundamento de la clasificación de confidencial se hará del conocimiento del particular al resolver, en sentido negativo o acceso parcial, alguna solicitud de información, permitiendo el acceso a las partes de la información que no fueren consideradas como confidencial.

**Artículo 23.** Información reservada. Para los efectos de esta ley se considera información reservada la siguiente:

1. La información relacionada con asuntos militares clasificados como de seguridad nacional;
2. La información relacionada a asuntos diplomáticos, clasificados como de seguridad nacional;
3. La información relacionada con la propiedad intelectual, propiedad industrial, patentes o marcas en poder de las autoridades; se estará a lo dispuesto por los convenios o tratados internacionales ratificados por la República de Guatemala y demás leyes de la materia;
4. Cuando la información que se difunda pueda causar un serio perjuicio o daño a las actividades de investigación, prevención o persecución de los delitos, la relacionada a los procesos de inteligencia del Estado o a la impartición de justicia;
5. los expedientes judiciales en tanto no hayan causado ejecutoria, de conformidad con las leyes especiales;
6. la información cuya difusión antes de adoptarse la medida, decisión o resolución de que se trate pueda dañar la estabilidad económica, financiera o monetaria del país, así como aquella que guarde relación con aspectos de vigilancia e inspección por parte de la Superintendencia de Bancos;
7. La información definida como reservada en la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia;
8. Los análisis proporcionados al Presidente de la República orientados a proveer la defensa y la seguridad de la nación así como la conservación del orden público. El derecho a acceder a la información pública en que se hubiese basado el análisis podrá ejercerse ante los órganos o entidades que la tengan en su poder;
9. La que sea determinada como reservada por efecto de otra ley.

**Artículo 24.** Información en derechos humanos. En ningún caso podrá clasificarse como confidencial o reservada la información relativa a investigaciones de violaciones a los derechos humanos fundamentales o a delitos de lesa humanidad.

**Artículo 25.** Clasificación de la información. La clasificación de información reservada se hará mediante resolución de la máxima autoridad del sujeto obligado la que debe ser publicada en el Diario Oficial y debe indicar lo siguiente:

1. La fuente de la información;
2. El fundamento por el cual se clasifica;
3. Las partes de los documentos que se reservan;
4. El plazo de reserva que no será mayor de siete años; y,
5. El nombre de la autoridad responsable de su conservación.

Son nulas aquellas resoluciones que clasifiquen la información como confidencial o reservada si estas no llenan los requisitos establecidos en la presente ley. Será procedente el recurso de revisión.



**Artículo 26.** Prueba de daño. En caso que la autoridad fundamente la clasificación de reservada o confidencial, la información deberá demostrar cabalmente el cumplimiento de los siguientes tres requisitos:

1. Que la información encuadre legítimamente en alguno de los casos de excepción previstas en esta ley;
2. Que la liberación de la información de referencia pueda amenazar efectivamente el interés protegido por la ley; y,
3. Que el perjuicio o daño que pueda producirse con la liberación de la información es mayor que el interés público de conocer la información de referencia.

**Artículo 27.** Período de reserva. La información pública clasificada como reservada, de acuerdo con esta ley, dejará de tener dicho carácter cuando ocurriere alguna de estas situaciones:

1. Que hubieren transcurrido el plazo de su reserva, que no será mayor de siete años contados a partir de la fecha de su clasificación;
2. Dejen de existir las razones que fundamentaron su clasificación como información pública reservada; o
3. Por resolución del órgano jurisdiccional o autoridad judicial competente.

**Artículo 28.** Ampliación del período de reserva. Cuando persistan las causas que hubieren dado origen a la clasificación de información reservada, de conformidad con esta ley, los sujetos obligados podrán hacer la declaración de la ampliación del plazo de reserva hasta por cinco años más sin que pueda exceder de doce años el tiempo total de clasificación.

En estos casos será procedente el recurso de revisión.

**Artículo 29.** Orden judicial. La información clasificada como reservada o confidencial debe ser puesta a disposición de las autoridades encargadas de la procuración y administración de justicia cuando así lo solicitaren, mediante orden judicial, siempre que ésta sea indispensable y necesaria en un proceso judicial.

## CAPÍTULO SEXTO HABEAS DATA

**Artículo 30.** Hábeas data. Los sujetos obligados serán responsables de los datos personales y, en relación con éstos, deberán:

1. Adoptar los procedimientos adecuados para recibir y responder las solicitudes de acceso y corrección de datos que sean presentados por los titulares de los mismos o sus representantes legales, así como capacitar a los servidores públicos y dar a conocer información sobre sus políticas en relación con la protección de tales datos;
2. Administrar datos personales sólo cuando éstos sean adecuados, pertinentes y no excesivos, en relación con los propósitos para los cuales se hayan obtenido;

3. Poner a disposición de la persona individual, a partir del momento en el cual se recaben datos personales, el documento en el que se establezcan los propósitos para su tratamiento;
4. Procurar que los datos personales sean exactos y actualizados;
5. Adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad, y en su caso confidencia o reserva de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado.

Los sujetos activos no podrán usar la información obtenida para fines comerciales, salvo autorización expresa del titular de la información.

**Artículo 31.** Consentimiento expreso. Los sujetos obligados no podrán difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en los sistemas de información desarrollados en el ejercicio de sus funciones, salvo que hubiere mediado el consentimiento expreso por escrito de los individuos a que hiciere referencia la información. El Estado vigilará que en caso de que se otorgue el consentimiento expreso, no se incurra en ningún momento en vicio de la voluntad en perjuicio del gobernado, explicándole claramente las consecuencias de sus actos.

Queda expresamente prohibida la comercialización por cualquier medio de datos sensibles o datos personales sensibles.

**Artículo 32.** Excepción del consentimiento. No se requerirá el consentimiento del titular de la información para proporcionar los datos personales en los siguientes casos:

1. Los necesarios por razones estadísticas, científicas o de interés general previstas en ley, previo procedimiento por el cual no puedan asociarse los datos personales con el individuo a quien se refieran;
2. Cuando se transmitan entre sujetos obligados o entre dependencias y entidades del Estado, siempre y cuando los datos se utilicen para el ejercicio de facultades propias de los mismos;
3. Cuando exista una orden judicial;
4. Los establecidos en esta ley;
5. Los contenidos en los registros públicos;
6. En los demás casos que establezcan las leyes.

En ningún caso se podrán crear bancos de datos o archivos con datos sensibles o datos personales sensibles, salvo que sean utilizados para el servicio y atención propia de la institución.

**Artículo 33.** Acceso a los datos personales. Sin perjuicio de lo que dispongan otras leyes, sólo los titulares de la información o sus representantes legales podrán solicitarla, previa acreditación, que se les proporcione los datos personales que estén contenidos en sus archivos o sistema de información. Ésta Información debe ser entregada por el sujeto obligado, dentro de los diez días hábiles

siguientes contados a partir de la presentación de la solicitud, en formato comprensible para el solicitante, o bien de la misma forma debe comunicarle por escrito que el sistema de datos personales no contiene los referidos al solicitante.

**Artículo 34.** Tratamiento de los datos personales. Los titulares o sus representantes legales podrán solicitar, previa acreditación, que modifiquen sus datos personales contenidos en cualquier sistema de información. Con tal propósito, el interesado debe entregar una solicitud de modificaciones, en la que señale el sistema de datos personales, indique las modificaciones que desea realizar y aporte la documentación que motive su petición. El sujeto obligado debe entregar al solicitante, en un plazo no mayor de treinta días hábiles desde la presentación de la solicitud, una resolución que haga constar las modificaciones o bien, le informe de manera fundamentada, las razones por las cuales no procedieron las mismas.

**Artículo 35.** Denegación expresa. Contra la negativa de entregar o corregir datos personales, procederá la interposición del recurso de revisión previsto en esta ley.

## CAPÍTULO SÉPTIMO ARCHIVOS PÚBLICOS

**Artículo 36.** Salvaguarda de documentos. La información pública localizada y localizable en los archivos administrativos no podrá destruirse, alterarse, modificarse, mutilarse u ocultarse por determinación de los servidores públicos que la produzcan, procesen, administren, archiven y resguarden, salvo que los actos en ese sentido formaren parte del ejercicio de la función pública y estuvieren jurídicamente justificados.

El incumplimiento de esta norma será sancionado de conformidad con la esta ley y demás leyes aplicables.

**Artículo 37.** Archivos administrativos. Con relación a la información, documentos y expedientes que formen parte de los archivos administrativos no podrán en ningún caso ser destruidos, alterados o modificados sin justificación. Los servidores públicos que incumplan el presente y el anterior artículo de esta ley podrán ser destituidos de su cargo y sujetos a lo previsto por los artículos 418 Abuso de Autoridad y 419 Incumplimiento de Deberes del Código Penal vigente. Si se trata de particulares quienes coadyuven, provoquen o inciten, directa o indirectamente a la destrucción, alteración o modificación de archivos históricos, aplicará el delito de depredación del patrimonio nacional, regulado en el Código Penal.

## TÍTULO SEGUNDO PROCEDIMIENTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

### CAPÍTULO ÚNICO

**Artículo 38.** Procedimiento de acceso a la información pública. El procedimiento para el acceso a la información pública se inicia mediante solicitud verbal, escrita o vía electrónica que deberá formular el interesado al sujeto obligado, a través de la Unidad de Información. El modelo de solicitud de información tendrá el propósito de facilitar el acceso a la información pública, pero no constituirá un requisito de procedencia para ejercer el derecho de acceso a la información pública.

La persona de la Unidad de Información que reciba la solicitud no podrá alegar incompetencia o falta de autorización para recibirla, debiendo obligadamente, bajo su responsabilidad, remitirla inmediatamente a quien corresponda.

El procedimiento de acceso a la información no perjudicará, limitará o sustituirá el derecho a presenciar u observar los actos de los sujetos obligados, ni limitará el derecho a solicitar información a los sujetos obligados en la forma contemplada en otras leyes, ni la realización de solicitudes de información que pudieran hacerse ante entes cuya naturaleza es de publicidad frente a terceros en donde por principio de especialidad se deberá acudir a través de los trámites correspondientes.

**Artículo 39.** Sistemas de información electrónicos. Los sujetos obligados establecerán como vía de acceso a la información pública, entre otros, sistemas de información electrónicos.

Bajo responsabilidad de la autoridad máxima garantizará que la información publicada sea fidedigna y legítima.

La información publicada en los sistemas de información electrónicos, entre otros, deberá coincidir exactamente con los sistemas de administración financiera, contable y de auditoría y esta deberá ser actualizada en los plazos establecidos en esta ley.

**Artículo 40.** Respuesta en sistemas de información electrónicos. Los sujetos obligados adoptarán las medidas de seguridad que permitan dotar de certeza a los informes enviados por mensajes de datos. En cualquier caso conservarán constancia de las resoluciones originales.

**Artículo 41.** Solicitud de información. Todo acceso a la información pública se realizará a petición del interesado, en la que se consignarán los siguientes datos:

1. Identificación del sujeto obligado a quien se dirija;
2. Identificación del solicitante; y,
3. Identificación clara y precisa de la información que se solicita.

La solicitud de información no estará sujeta a ninguna otra formalidad, ni podrá exigirse la manifestación de una razón o interés específico como requisito de la misma.

**Artículo 42.** Tiempo de respuesta. Presentada y admitida la solicitud, la Unidad de Información donde se presentó, debe emitir resolución dentro de los diez días siguientes en alguno de los sentidos que a continuación se expresan:

1. Entregando la información solicitada;
2. Notificando la negativa de la información cuando el interesado, dentro del plazo concedido, no haya hecho las aclaraciones solicitadas o subsanado las omisiones a que se refiere el artículo anterior;
3. Notificando la negativa de la información total o parcialmente, cuando se tratará de la considerada como reservada o confidencial; o,
4. Expresando la inexistencia.

**Artículo 43.** Prórroga del tiempo de respuesta. Cuando el volumen y extensión de la respuesta así lo justifique, el plazo de respuesta a que se refiere la presente ley se podrá ampliar hasta por diez días más, debiendo poner en conocimiento del interesado dentro de los dos días anteriores a la conclusión del plazo señalado en esta ley.

**Artículo 44.** Afirmativa ficta. Cuando el sujeto obligado no diere respuesta alguna en el plazo y forma que está obligado, éste quedará obligado a otorgarla al interesado en un período no mayor de diez días posteriores al vencimiento del plazo para la respuesta, sin costo alguno y sin que medie solicitud de parte interesada.

El incumplimiento de lo previsto en este artículo será causal de responsabilidad penal.

**Artículo 45.** Certeza de entrega de información. A toda solicitud de información pública deberá recaer una resolución por escrito. En caso de ampliación del término de respuesta establecido en la presente ley, o de negativa de la información, ésta deberá encontrarse debidamente fundada y motivada.

Quienes soliciten información pública tendrán derecho a que ésta les sea proporcionada por escrito o a recibirla a su elección por cualquier otro medio de reproducción.

La información se proporcionará en el estado en que se encuentre en posesión de los sujetos obligados. La obligación no comprenderá el procesamiento de la misma, ni el presentarla conforme al interés del solicitante.

## TÍTULO TERCERO INTERVENCIÓN DEL PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS

### CAPÍTULO PRIMERO ATRIBUCIONES

**Artículo 46.** Autoridad reguladora. El acceso a la información pública como derecho humano fundamental previsto en la Constitución Política de la República de Guatemala y los tratados o convenios internacionales en esta materia ratificados por el Estado de Guatemala, estará protegido por el Procurador de los Derechos Humanos en los términos de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos, Decreto Número 54-86 del Congreso de la República.

**Artículo 47.** Facultades de la autoridad reguladora. El Procurador de los Derechos Humanos tiene las atribuciones en materia de derecho de acceso a la información pública previstas en los artículos 13, 14 y demás artículos aplicables de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos, Decreto Número 54-86 del Congreso de la República.

**Artículo 48.** Informe de los sujetos obligados. Los sujetos obligados deberán presentar al Procurador de los Derechos Humanos, un informe por escrito correspondiente al año anterior, a más tardar antes de que finalice el último día hábil del mes de enero siguiente. El informe deberá contener:

1. El número de solicitudes formuladas al sujeto obligado de que se trate y el tipo de información requerida;
2. El resultado de cada una de las solicitudes de información;
3. Sus tiempos de respuesta;
4. La cantidad de solicitudes pendientes;
5. La cantidad de solicitudes con ampliación de plazos;
6. El número de solicitudes desechadas;
7. La cantidad de solicitudes no satisfechas por ser información reservada o confidencial; y
8. El número de impugnaciones.

El Procurador de los Derechos Humanos podrá solicitar, en los casos de los numerales 4, 5, 6 y 7, los motivos y el fundamento que originaron esa resolución. Lo anterior con fundamento en lo previsto por el artículo 14, literal i) de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos, Decreto Número 54-86 del Congreso de la República.

**Artículo 49.** Informe anual de la autoridad reguladora. El Procurador de los Derechos Humanos dentro de su informe anual ante el pleno del Congreso de la República de Guatemala, podrá informar sobre:

1. El número de solicitudes de acceso a la información presentadas ante cada sujeto obligado y su resultado;
2. El tiempo de respuesta;
3. El estado que guardan las impugnaciones presentadas y las dificultades observadas en el cumplimiento de esta ley;

4. Un diagnóstico y recomendaciones; y,
5. Su programa de capacitación, implementación y resultado para los sujetos obligados.

## CAPÍTULO SEGUNDO CULTURA DE LA TRANSPARENCIA

**Artículo 50.** Cultura de la transparencia. Las autoridades educativas competentes incluirán el tema del derecho de acceso a la información pública en la currícula de estudios de los niveles primario, medio y superior.

**Artículo 51.** Capacitación. Los sujetos obligados deberán establecer programas de actualización permanente a sus servidores públicos en materia del derecho de acceso a la información pública y sobre el derecho a la protección de los datos personales de los particulares, mediante cursos, talleres, seminarios y toda estrategia pedagógica que se considere pertinente.

Igual obligación corresponde a los sujetos obligados que no formen parte de la administración pública ni de la organización del Estado.

## TÍTULO CUARTO RECURSO DE REVISIÓN

### CAPÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

**Artículo 52.** Recurso de revisión. El recurso de revisión regulado en esta ley es un medio de defensa jurídica que tiene por objeto garantizar que en los actos y resoluciones de los sujetos obligados se respeten las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

**Artículo 53.** Autoridad competente. La máxima autoridad de cada sujeto obligado será la competente para resolver los recursos de revisión interpuestos contra actos o resoluciones de los sujetos obligados referidas en esta ley, en materia de acceso a la información pública y hábeas data.

### CAPÍTULO SEGUNDO PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN

**Artículo 54.** Recurso de revisión en materia de acceso a la información. El solicitante a quién se le hubiere negado la información o invocado la inexistencia de documentos solicitados, podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante legal, el recurso de revisión ante el máxima autoridad dentro de los quince días siguientes a la fecha de la notificación.

**Artículo 55.** Procedencia del recurso de revisión. El recurso de revisión también procederá en los mismos términos y plazos cuando:

1. El sujeto obligado no entregue al solicitante los datos personales solicitados, o lo haga en un formato incomprensible;
2. El sujeto obligado se niegue a efectuar modificaciones, correcciones o supresiones a los datos personales;
3. El solicitante considere que la información entregada es incompleta o no corresponda a la información requerida en la solicitud;
4. En caso de falta de respuesta en los términos de la presente ley;
5. Por vencimiento del plazo establecido para la entrega de la información solicitada;
6. En los casos específicamente estipulados en esta ley.

**Artículo 56.** Sencillez del procedimiento. La máxima autoridad subsanará inmediatamente las deficiencias de los recursos interpuestos.

**Artículo 57.** Requisitos del recurso de revisión. La solicitud por la que se interpone el recurso de revisión deberá contener:

1. La dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud;
2. El nombre del recurrente y del tercero interesado si lo hay, así como el domicilio, lugar o medio que señale para recibir notificaciones;
3. La fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del acto reclamado;
4. El acto que se recurre y los puntos petitorios;
5. Los demás elementos que considere procedentes someter a juicio de la máxima autoridad.

**Artículo 58.** Procedimiento del recurso de revisión. La máxima autoridad sustanciará el recurso de revisión conforme a los lineamientos siguientes:

1. Interpuesto el recurso de revisión, la máxima autoridad resolverá en definitiva dentro de los cinco días siguientes;
2. Las resoluciones de la máxima autoridad serán públicas.

**Artículo 59.** Sentido de la resolución de la máxima autoridad. Las resoluciones de la máxima autoridad podrán:

1. Confirmar la decisión de la Unidad de Información;
2. Revocar o modificar las decisiones de la Unidad de Información y ordenar a la dependencia o entidad que permita al particular el acceso a la información solicitada, la entrega de la misma o las modificaciones, correcciones o supresiones a los datos personales sensibles solicitados.

Las resoluciones, deben constar por escrito y establecer el plazo para su cumplimiento y los procedimientos para asegurar la ejecución.



**Artículo 60.** Resolución del recurso de revisión. Emitida la resolución de la máxima autoridad, declarando la procedencia o improcedencia de las pretensiones del recurrente, conminará en su caso al obligado para que dé exacto cumplimiento a lo resuelto dentro del plazo de cinco días, bajo apercibimiento, en caso de incumplimiento, de certificar lo conducente ante el órgano jurisdiccional competente, y sin perjuicio de dictarse todas aquellas medidas de carácter administrativo y las que conduzcan a la inmediata ejecución de lo resuelto.

Agotado el procedimiento de revisión se tendrá por concluida la fase administrativa pudiendo el interesado interponer la acción de amparo respectiva a efecto hacer prevalecer su derecho constitucional, sin perjuicio de las acciones legales de otra índole.

## TÍTULO QUINTO CAPÍTULO UNICO RESPONSABILIDADES Y SANCIONES

**Artículo 61.** Sistema de sanciones. Todo funcionario público, servidor público o cualquier persona que infrinja las disposiciones de la presente ley, estarán sujetos a la aplicación de sanciones administrativas o penales de conformidad con las disposiciones previstas en la presente ley y demás leyes aplicables.

**Artículo 62.** Aplicación de sanciones. Las faltas administrativas cometidas por los responsables en el cumplimiento de la presente ley serán sancionadas de acuerdo a la gravedad de las mismas, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales que correspondan.

**Artículo 63.** Procedimiento sancionatorio administrativo. En la sustanciación y decisión del procedimiento sancionatorio administrativo, se aplicarán las normas en la materia.

**Artículo 64.** Comercialización de datos personales. Quien comercialice o distribuya por cualquier medio, archivos de información de datos personales, datos sensibles o personales sensibles, protegidos por la presente ley sin contar con la autorización expresa por escrito del titular de los mismos y que no provengan de registros públicos, será sancionado con prisión de cinco a ocho años y multa de cincuenta mil a cien mil Quetzales y el comiso de los objetos instrumentos del delito.

La sanción penal se aplicará sin perjuicio de las responsabilidades civiles correspondientes y los daños y perjuicios que se pudieran generar por la comercialización o distribución de datos personales, datos sensibles o personales sensibles.

**Artículo 65.** Alteración o destrucción de información en archivos. Quien sin autorización, altere o destruya información de datos personales, datos sensibles o personales sensibles de una persona, que se encuentren en archivos, ficheros,

soportes informáticos o electrónicos de instituciones públicas, será sancionado con prisión de cinco a ocho años y multa de cincuenta mil a cien mil Quetzales.

La sanción penal se aplicará sin perjuicio de las responsabilidades civiles correspondientes y los daños y perjuicios que se pudieran generar por la alteración o destrucción de información en archivos.

**Artículo 66.** Retención de información. Incurrir en el delito de retención de información el funcionario, servidor público o cualquier persona responsable de cumplir la presente ley, que en forma arbitraria o injustificada obstruya el acceso del solicitante a la información requerida. Será sancionado con prisión de uno a tres años, con inhabilitación especial por el doble de la pena impuesta, y multa de diez mil a cincuenta mil Quetzales.

La sanción penal se aplicará sin perjuicio de las responsabilidades civiles correspondientes y los daños y perjuicios que se pudieran generar por la retención de la información.

**Artículo 67.** Revelación de información confidencial o reservada. El servidor, funcionario o empleado público que revelare o facilitare la revelación de información de la que tenga conocimiento por razón del cargo y que por disposición de ley o de la Constitución Política de la República de Guatemala sea confidencial o reservada, será sancionado con prisión de cinco a ocho años e inhabilitación especial por el doble de la pena impuesta y multa de cincuenta mil a cien mil Quetzales.

La persona nacional o extranjera que teniendo la obligación de mantener en reserva o confidencialidad datos que por disposición de ley o de la Constitución Política de la República de Guatemala incurra en los hechos del párrafo anterior será sancionado de la misma forma.

La sanción penal se aplicará sin perjuicio de las responsabilidades civiles correspondientes y los daños y perjuicios que se pudieran generar por la revelación de la información confidencial o reservada.

## DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

**Artículo 68.** Conformación de Unidades de Información. Los sujetos obligados, en el ámbito de sus respectivas competencias conformarán e implementarán las Unidades de Información y actualizarán sus obligaciones de oficio dentro de los ciento ochenta días contados a partir de la vigencia de la presente ley.

**Artículo 69.** Presupuesto. En el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado se incluirá una partida específica adicional para que el Procurador de los Derechos Humanos pueda cumplir con las atribuciones establecidas en esta ley.

**Artículo 70.** Creación de Unidades. La creación de las unidades de información de los sujetos obligados no supondrá erogaciones adicionales en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, sino que deberán integrarse con los funcionarios públicos existentes, salvo casos debidamente justificados, a solicitud del sujeto obligado que forme parte del Estado dentro de la administración pública.

**Artículo 71.** Derogatoria. Se derogan todas aquellas disposiciones legales en lo que se opongan a lo dispuesto en la presente ley.

**Artículo 72.** Vigencia. La presente ley entrará en vigencia ciento ochenta días después de su publicación en el Diario Oficial. Se exceptúan de la fecha de entrada en vigencia el presente artículo y los artículos 6 y 68, los cuales entrarán en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial.

REMÍTASE AL ORGANISMO EJECUTIVO PARA SU SANCIÓN,  
PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN.

EMITIDO EN EL PALACIO DEL ORGANISMO LEGISLATIVO, EN LA  
CIUDAD DE GUATEMALA, EL VEINTITRÉS DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL  
OCHO.