

INFORME INDEPENDIENTE DE SEGUIMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN GUATEMALA

INTRODUCCIÓN

La Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) de la Organización de Estado Americanos (OEA) entró en vigencia en Guatemala el 2 de agosto de 2001, desde entonces el país quedó inscrito en un conjunto de esfuerzos integrales, sostenidos y esencialmente preventivos de lucha contra la corrupción a nivel nacional e internacional. Este instrumento involucró de manera inmediata al Estado de Guatemala en el Mecanismo de Seguimiento a la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, asumiendo el compromiso oficial de rendir informes sobre los niveles de ejecución de la CICC. Consecuentemente, la sociedad civil guatemalteca se hizo acreedora del derecho a elaborar informes independientes o alternativos que permitieran a los expertos del Mecanismo de Seguimiento obtener mayores elementos de análisis sobre la implementación de la CICC en el país.

En mayo de 2004 Acción Ciudadana, capítulo nacional de Transparencia Internacional, convocó un evento que perseguía dar a conocer el Mecanismo de Seguimiento e invitar a participar en la elaboración del Informe Independiente. Un mes después, se realizó un Taller de Capacitación en el cual participaron diversas organizaciones de la sociedad civil guatemalteca interesadas, donde se discutió y generó consenso en torno a los temas a tratar en el Informe Independiente. En julio del mismo año fue constituido el Equipo Redactor del Informe Independiente de la CICC en Guatemala, coordinado por Acción Ciudadana –AC- e integrado por la Asociación de Investigadores del Presupuesto –AGIP-, la Coordinadora ¡Sí Vamos por la Paz! –COVAPAZ-, el Sistema de Monitoreo a la Obra Pública de la Cámara Guatemalteca de la Construcción –SIMOP / CGC- y el Observatorio Ciudadano para el Libre Acceso a la Información –OB-.

En noviembre de 2004, luego de más de tres meses de trabajo, el Equipo Redactor realizó una reunión con organizaciones de la sociedad civil guatemalteca para validar el Informe Independiente de la Convención Interamericana contra la Corrupción. En noviembre del mismo año, el Informe fue presentado públicamente y entregado a las autoridades gubernamentales pertinentes. En ese mismo mes se dio un plazo prudente para que las organizaciones de la sociedad civil interesadas puedan adherirse al Informe Independiente de la CICC.

El Informe Independiente de la Convención Interamericana contra la Corrupción de Guatemala se centra en las disposiciones contenidas en el Artículo III, numeral 1, 4 y 11 de la CICC. En cuanto a este último numeral, se tomaron las cuatro categorías que define el documento de metodología para su análisis, vinculadas con el acceso a la información como instrumento de la participación de la sociedad civil. Así, el informe trata sucesivamente de los conflictos de interés y los sistemas de declaraciones juradas, el acceso a la información y los consecuentes mecanismos de consulta, participación y seguimiento a la gestión pública de parte de los ciudadanos. Los temas se presentan según el orden establecido en cuestionario y la metodología del mecanismo, agregando en cada punto conclusiones y recomendaciones específicas; así como conclusiones y recomendaciones generales que recogen el espíritu del informe.

Considerando que la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad y debilita los procesos de democratización, esperamos con este esfuerzo contribuir a la lucha contra la corrupción en Guatemala, brindándole al Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la CICC mayores elementos de análisis, con el ánimo de que las posteriores recomendaciones al Estado de Guatemala sean las más pertinentes.

Finalmente, agradecemos el apoyo brindado a este esfuerzo al Programa Anticorrupción y Transparencia de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos –USAID- implementado por Casals y Asociados, al Programa de Sociedad Civil de Naciones Unidas para el Desarrollo –PSOC/PNUD-, a Transparencia Internacional –TI-, y manera muy especial a Roberto de Michele, consultor de USAID y a Miguel Angel Penailillo, Coordinador del Programa Convenciones Anticorrupción-Américas de TI.

ARTÍCULO III, NUMERAL 4

Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda.

PREGUNTA: a. ¿Existen en su país normas que establezcan sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda? En caso afirmativo, descríbalas brevemente, indicando aspectos tales como a quiénes están destinadas, ante quién y en qué momentos debe presentarse la declaración, cuál es su contenido, los criterios de valoración y cómo se verifica y se accede a la información en ella suministrada y qué utilización se le da. Asimismo, relacione y adjunte copia de las disposiciones y documentos en las que están previstas.

RESPUESTA: En Guatemala existen normas relacionadas con la presentación de las declaraciones juradas patrimoniales, las cuales están incluidas en la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos y en la Ley de la Contraloría General de Cuentas y su reglamento (*ver anexo 1.1*). Sin embargo, en el marco legal citado no se explicita el establecimiento de un sistema de declaraciones propiamente dicho.

En cuanto a la publicidad de las declaraciones juradas patrimoniales, la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos establece el criterio de confidencialidad. Así, se prohíbe la divulgación de éstas por cualquier medio y sólo podrá verificarse la información que contienen dentro de un proceso penal. Este criterio riñe con el principio de transparencia en la gestión pública e impide el acceso a la información, menoscabando de este modo la garantía de que los ciudadanos puedan comprobar cuestiones relevantes para el ejercicio de los deberes oficiales.

A través de un análisis de legislación comparada se comprobó que el criterio de confidencialidad de las declaraciones juradas sólo está vigente en uno de los 15 países latinoamericanos estudiados, mientras seis países poseen legislaciones ambiguas al respecto y ocho favorecen el principio publicidad, marcando tendencia a favor de la transparencia (*ver anexo 1.2*). Además, la confidencialidad planteada en términos absolutos no coincide con la Ley Modelo de la Organización de Estados Americanos (OEA) en la materia, según la cual “*de conformidad con las leyes internas, cualquier ciudadano podrá acceder a la información contenida en las declaraciones presentadas por los funcionarios públicos*” (*ver anexo 1.3*).

La declaración jurada patrimonial debe presentarse ante la Contraloría General de Cuentas, específicamente ante la Dirección de Probidad de la Subcontraloría de

Probidad (*ver anexo 1.4*). Al respecto es preciso mencionar que la Contraloría General de Cuentas atraviesa por una crisis institucional, marcada por al menos dos aspectos importantes. Por un lado se encuentra la destitución y captura de los últimos dos Contralores Generales de Cuentas, pero fundamentalmente la falta de nombramiento de sucesor. Si bien fue iniciado el proceso de selección del nuevo Contralor General de Cuentas, el mismo fue suspendido por el Congreso de la República de Guatemala en junio de 2004, alegando la falta de idoneidad de los integrantes de la Comisión Postuladora de candidatos al cargo público en cuestión (*ver anexo 1.5*). El otro aspecto está relacionado con la asignación presupuestaria de la Contraloría General de Cuentas. Según la ley vigente (*ver anexo 1.1*) corresponde a esta institución una asignación anual no menor del cero punto setenta por ciento (0,70) de los ingresos ordinarios del Estado. Sin embargo, en los últimos tres años, el presupuesto de la Contraloría General de Cuentas ha mostrado una tendencia casi estática, lo que implica un decrecimiento con relación al Producto Interno Bruto –PIB-¹.

En resumidas cuentas, la instancia ante la cual deben presentarse las declaraciones juradas está inserta en un contexto de crisis y debilidad institucional general, situación que la clase política no ha resuelto con la debida seriedad y diligencia hasta la fecha de entrega del presente informe.

La declaración jurada patrimonial deben presentarla los funcionarios públicos de los tres poderes del Estado, estando obligados a declarar por sí, su cónyuge o conviviente e hijos dependientes; con excepción de aquellos funcionarios cuyo sueldo sea inferior a ocho mil quetzales (Q8.000.00 equivalente a USD 1.000.00) y no manejen o administren fondos públicos.

En relación con el momento en que debe presentarse las declaraciones juradas patrimoniales, la legislación guatemalteca está en discordancia con la tendencia que señala la legislación comparada, pues éstas se hacen al ingreso y al egreso del ejercicio de un cargo público, y en casos especiales deben ampliarse anualmente. Contrariamente, en nueve de los 15 países incluidos en el análisis de legislación comparada citado, los sistemas de declaraciones solicitan una presentación intermedia durante el ejercicio del cargo —anual en la mayoría de los casos— sin establecer condiciones, como sucede con la legislación guatemalteca. La ampliación anual de las declaraciones bajo condiciones especiales generalmente causa confusión y dista de una definición precisa (*ver anexo 1.6*).

¹ La asignación presupuestaria de la Contraloría General de Cuentas en el 2003 y el 2004 fue de Q 121,361,680 (equivalente a USD 15,170,210) en ambos años, mientras que en el 2005 fue de 121,842,289 (equivalente a 15,230,286). Debido nulo e irrisorio aumento del presupuesto en los respectivos, la asignación presupuestaria de la CGC se torna decreciente con relación al Producto Interno Bruto –PIB-. El análisis está realizado en base a las Leyes de Ingresos y Egresos del Estado de los años referidos, así como en información contenida en la página web del Ministerio de Finanzas Públicas (www.minfin.gob.gt).

Según la mención de la Ley de Probidad, el contenido de las declaraciones juradas patrimoniales, como su mismo nombre lo indica, está orientado hacia la determinación de posibles situaciones de enriquecimiento ilícito, sin encontrarse aún tipificado este delito en la legislación nacional. Debido a lo anterior, las declaraciones no solicitan con precisión información sensible para la detección de conflictos de intereses. Por ejemplo, en el marco legal no se solicita de manera explícita información sobre las inversiones financieras, lo que aumenta los niveles de interpretación discrecional de la norma.

Por su lado, la Ley Modelo de la OEA citada con anterioridad consigna como parte de los propósitos de un sistema de declaraciones la detección de los conflictos de interés en los siguientes términos: *“la obligación de presentar la declaración por parte de los funcionarios públicos, serviría de instrumento para detectar posibles inhabilidades e incompatibilidades en los procesos de contratación pública”*. Además, el artículo 9 de dicha ley propone claramente que las declaraciones deberán solicitar al funcionario público como mínimo, entre otra información *“(…) 4. Nombre y valor de los aportes en sociedades de las cuales sea socio”*.

Otra de las falencias de la citada Ley de Probidad en relación con el contenido de las declaraciones patrimoniales es la definición respecto a la radicación de los bienes, ya que expresamente sólo se solicita la identificación de cuentas corrientes y de ahorros en el exterior, pero no de los demás rubros. Así queda bastante reducido el campo de acción de la ley y se amplían la discrecionalidad en la interpretación y aplicación de la norma. De igual manera, el criterio de valoración para los bienes declarados expresado en dicha ley es discrecional y poco preciso, pues se basa en el valor estimado de los bienes muebles e inmuebles, cuando sería un dato mucho más objetivo, por ejemplo, consignar el valor del seguro.

La institución encargada de verificar la información suministrada en las declaraciones juradas patrimoniales es la Contraloría General de Cuentas, específicamente la Dirección de Probidad de la Subcontraloría de Probidad, a través de su departamento de análisis, verificación e investigación. No obstante, pese a que el estudio comparativo o cotejo del activo y pasivo que se haya incluido en las diversas declaraciones es una obligación de la institución encargada, una de las debilidades del marco legal es que la verificación de la información es facultativa en el caso de las declaraciones de ingreso y obligatoria en las declaraciones de egreso. En ese caso, se corre el riesgo de que la información existente para el estudio comparativo o cotejo pueda ser falsa o simplemente estar incompleta.

Según el marco legal, la utilidad de la información suministrada, así como las declaraciones juradas patrimoniales propiamente sirve a varios fines, incluyendo la detección de enriquecimiento ilícito. Empero, vale mencionar que no está estipulada la utilización de los mecanismos existentes de declaraciones juradas

para la detección de conflictos de interés, lo cual dista de los análisis y propuestas más recientes en la materia.

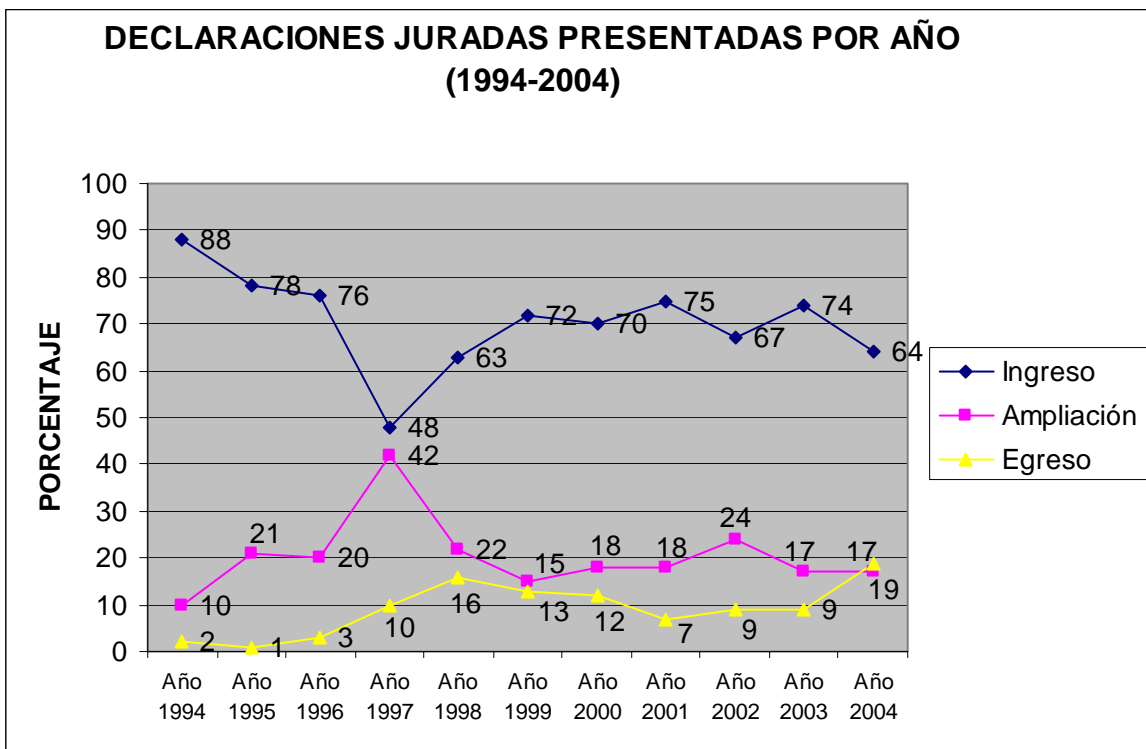
Siguiendo el análisis de la legislación española realizado por Pablo García Mexía en su libro *“Los Conflictos de Interés y la Corrupción Contemporánea”*, las declaraciones de interés son consideradas una técnica de prevención de los conflictos de interés, consistente en *“imponer a ciertos cargos públicos y funcionarios el deber de consignar aquellos intereses de que fueren titulares ante la correspondiente autoridad”*, con el ánimo de detectar si existen conflictos entre éstos y el interés común que puedan afectar la equidad e imparcialidad en el ejercicio del cargo público (ver anexo 1.7).

En la misma línea, la Coalición por la Transparencia, alianza estratégica integrada por organizaciones de la sociedad civil guatemalteca, con el apoyo técnico del consultor Roberto de Michelle, elaboró y publicó el documento *“Los conflictos de Interés en el sector público”*, en el cual se incluye una estrategia de solución para los conflictos de interés. La estrategia consigna dos elementos básicos: el marco legal y el marco institucional, a su vez este último identifica dos grandes aspectos, siendo uno de ellos *“establecer un sistema de declaraciones juradas de intereses, con el objeto de contar con un instrumento de detección de estos problemas”* (ver anexo 1.8).

PREGUNTA: b. Mencione brevemente los resultados objetivos que se han obtenido con la aplicación de las anteriores normas consignando los datos estadísticos pertinentes de los que disponga su país.

RESPUESTA: La información proporcionada por la Contraloría General de Cuentas (anexo 1.9) es insuficiente para analizar a detalle los resultados objetivos que se han obtenido con la aplicación de las normas consignadas. Por ejemplo, dentro de la información recibida no aparece consignado el número de funcionarios públicos obligados a presentar la declaración jurada, sin lo cual es imposible saber la cantidad de funcionarios que cumplen o no con esta obligación. No obstante, mediante la interpretación de los datos cuantitativos y cualitativos proporcionados, es posible formular algunas aseveraciones generales e inferencias importantes sobre este punto.

Los datos cuantitativos disponibles consisten en el *“resumen anual de las declaraciones juradas presentadas en los últimos veinte años”*, clasificadas según el momento de la presentación: ingreso, ampliación y egreso. Con esta información se elaboró la siguiente gráfica:



Fuente: Dirección de Probidad de la Contraloría General de Cuentas, octubre 2004.

Aquí se puede apreciar que el porcentaje de declaraciones juradas de egreso es menor a las ampliaciones, y mucho menor aún al porcentaje de declaraciones de ingreso. Lamentablemente, como ya fue aclarado, debido a que no se cuenta con el número de funcionarios públicos obligados a presentar las diversas declaraciones juradas, es imposible medir los resultados objetivos de la aplicación de las normas existentes. Sin embargo, si se considera que el diagnóstico institucional proporcionado por la Contraloría General de Cuentas (al 9 de julio de 2003, ver anexo 1.9) identifica como debilidades la existencia de declaraciones juradas sin clasificación y exentas de control, al igual que la falta de mecanismos que permitan solicitar la presentación de dichas declaraciones; podemos inferir que la diferencia entre las declaraciones juradas de ingreso y egreso corresponde a la débil aplicación de las normas existentes y un porcentaje considerable de ineficiencia del sistema.

Además, si bien el marco legal de las declaraciones juradas ha sido reformado tres veces desde 1996², se constató que en todas las leyes existentes desde entonces ha sido y sigue siendo obligatoria la presentación de la declaración jurada de ingreso y de egreso. Así, la oscilación observada en la presentación de

² Ley de probidad y responsabilidades, Decreto No. 89-97, publicado el 15 de noviembre de 1996; Ley de probidad y responsabilidad de funcionarios públicos, Decreto No. 8-97, publicado el 31 de enero de 1997; y la Ley de probidad y responsabilidad de funcionarios públicos, Decreto No. 89-2002, vigente hasta la fecha.

declaraciones juradas de egreso, al menos desde ese año hasta la fecha, dependen más de la voluntad política de los funcionarios de turno que de la estructura legal o institucional del sistema. En el marco descrito, se considera positivo el aumento de declaraciones de egreso percibido el último año, pero no suficiente.

Además, el nivel de ineficiencia del sistema de declaraciones juradas de la Contraloría General de Cuentas también se refleja en la información cualitativa proporcionada por esta instancia. El diagnóstico citado recoge, además de las debilidades mencionadas, las siguientes:

- ✓ Inexistencia de manuales de procedimientos y funciones internos;
- ✓ Desconocimiento del marco legal vigente en la materia;
- ✓ Inseguridad en el acceso a la información;
- ✓ Ausencia de coordinación interinstitucional;
- ✓ Acumulación de trabajo por el alto volumen de declaraciones juradas recibidas; entre otras.

Si bien diagnóstico aclara que las debilidades señaladas ha sido superadas a la presente fecha, en el plan de trabajo de la Dirección de Probidad de la CGC aún aparecen bases de acción como las siguientes: requerimientos a los funcionarios públicos que no han presentado las declaraciones; hacer eficiente los mecanismo de control, verificación e investigación patrimonial; y la optimización y concentración de las actividades de probidad. Si se considera, además, que no fue sino hasta octubre de 2004 que se procedió a la verificación de las declaraciones juradas como mecanismo previo a la investigación patrimonial y la consiguiente formulación de estadísticas claras, así como la presentación de las denuncias en los casos que corresponda; se constata que las superación de las debilidades enunciadas en el diagnóstico es un proceso aún en marcha.

CONCLUSIONES

1. La crisis y debilidad institucional por la que atraviesa la Contraloría General de Cuentas y la falta de seriedad y diligencia por resolver esta situación, incide negativamente en el sistema de declaraciones juradas patrimoniales, manteniéndolo inserto en un contexto poco favorable para su fortalecimiento institucional particular.
2. Los datos cualitativos y cuantitativos proporcionados por la Contraloría General de Cuentas reflejan las debilidades institucionales en la aplicación del marco legal vigente e ineficiencia del sistema de declaraciones juradas patrimoniales, pese a los esfuerzos realizados por la actual administración.
3. El criterio de confidencialidad bajo el cual los funcionarios públicos proporcionan los datos de las declaraciones juradas patrimoniales vulnera

el principio de transparencia en la gestión pública y menoscaba el derecho ciudadano de acceso a la información pública.

4. La falta de obligación a presentar declaraciones juradas patrimoniales anualmente bajo los mismos términos de las otras declaraciones, exentas de condiciones especiales, no sólo contradice la tendencia de legislación comparada, sino podría dificultar la eficiencia preventiva del sistema en función de evitar casos de enriquecimiento ilícito.
5. La información solicitada por las declaraciones juradas patrimoniales, como su mismo nombre lo indica, está orientada prioritariamente a obtener información pecuniaria de orden patrimonial, dejando de un lado información sensible para la detección de conflictos de interés. Ello permite afirmar que el sistema de declaraciones no es eficaz para este último efecto.
6. La definición respecto a la radicación de los bienes contenida en la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos, que de manera expresa solicita únicamente la identificación de cuentas corrientes y de ahorros en el exterior, pero no de los demás rubros, reduce el campo de acción de la ley y amplía las posibilidades a favor del enriquecimiento ilícito y la ocultación de los conflictos de interés.
7. El carácter facultativo de la verificación de la información contenida en las declaraciones de ingreso frente al carácter obligatorio de la verificación de la información de las declaraciones de egreso, permite aseverar que existen altos niveles de discrecionalidad que ponen en riesgo la eficiencia del sistema de declaraciones juradas patrimoniales.
8. La inexistencia de la tipificación penal del enriquecimiento ilícito en la legislación nacional roba sentido al sistema de declaraciones juradas patrimoniales, pues es imposible perseguir, acusar y sancionar un delito que no existe.

RECOMENDACIONES

1. Se recomienda fortalecer institucionalmente a la Contraloría General de Cuentas, como condición previa e inherente al fortalecimiento del sistema de declaraciones juradas patrimoniales.
2. Realizar una reforma institucional específica que solucione las debilidades estructurales más sensibles del sistema de declaraciones juradas patrimoniales de la Contraloría General de Cuentas, considerando el resto de las recomendaciones que aquí se presentan.

3. Eliminar la garantía de confidencialidad que protege la información proporcionada en las declaraciones juradas patrimoniales y garantizar su publicidad, a través de la reforma al artículo 21 de la mencionada Ley de Probidad, en función de garantizar el libre acceso a la información pública.
4. Incluir en la Ley de Probidad la obligación de presentar declaraciones juradas patrimoniales anuales, bajo los mismos criterios de las declaraciones de ingreso y egreso. Es decir, sin que dependan de condiciones especiales. Consecuentemente, se recomienda la derogación del artículo 26 de la misma ley.
5. Cambiar el concepto patrimonial del actual sistema de declaraciones por otro más amplio, que incluya la solicitud de información que permita la detección de conflictos de interés, específicamente información sobre inversiones financieras (títulos, acciones, fondos de inversión).
6. Reformar el artículo 23 de la citada Ley de Probidad, a modo que quede expresamente consignado que todos los rubros solicitados en las declaraciones juradas pueden radicar en el territorio nacional o en el extranjero.
7. Extender la obligación de verificar la información contenida en todas las declaraciones juradas patrimoniales: ingreso, egreso, ampliaciones y anuales, si existieran.
8. Se recomienda la inmediata tipificación en la legislación nacional del delito de enriquecimiento ilícito.

ARTICULO III, NUMERAL 11, LITERAL “A” DE LA METODOLOGÍA

A. Mecanismos para el acceso a la información. A este respecto se examinarán los mecanismos que regulen y faciliten el acceso de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales a la información en poder o bajo el control de las instituciones públicas, teniendo en cuenta que la posibilidad de obtener esa información es condición indispensable para que puedan participar en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

PREGUNTA: a. ¿Existen en su país mecanismos que regulen y faciliten el acceso de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales a la información en poder o bajo el control de las instituciones públicas? En caso afirmativo descríbalos brevemente, indicando aspectos tales como ante qué entidades pueden ejercitarse tales mecanismos y bajo qué criterios se evalúan las peticiones formuladas al respecto, y relacione y adjunte copia de las disposiciones y documentos en los que están previstos.

RESPUESTA: En Guatemala no existe una ley específica que regule y facilite el acceso de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales a la información en poder o bajo el control de las instituciones públicas. Existen en su lugar disposiciones constitucionales que garantizan el derecho de petición y la publicidad de los actos administrativos (*ver anexo 2.1*). No obstante, sin el desarrollo pertinente de estas disposiciones mediante una ley ordinaria y unitaria, los preceptos existentes para el acceso a la información pública se caracterizan por ser generales, parciales y dispersos (*ver anexo 2.2*).

La falta de una ley de acceso a la información pública le imprime a los mecanismos existentes las siguientes características:

1. Ausencia de obligatoriedad expresa a sistematizar, publicar y proporcionar información oficial;
2. Ambigua identificación de las excepciones al derecho de acceso a la información pública;
3. Insuficiente regulación del derecho de *habeas data*;
4. Ausencia de procedimientos para hacer efectivo el derecho de acceso a la información;
5. Ambigüedad en relación con los recursos disponibles ante la denegatoria del derecho de acceso a la información pública;
6. Ausencia de procedimientos de clasificación y desclasificación de información pública; y
7. Falta de sanciones administrativas y penales ante la violación del derecho de acceso a la información.

Esta caracterización nace del análisis formal del marco legal vigente relativo al derecho de acceso a la información y recoge la esencia de las falencias

identificadas y solventadas en la Iniciativa de Ley de libre acceso a la información presentada ante el Congreso de la República (*anexo 2.3*) y el proyecto de Ley de acceso a información pública y clasificación y desclasificación de información estatal reservada (*anexo 2.4*). Además, una parte de esta caracterización se basa en las conclusiones emanadas del *“Monitoreo de acceso a la información pública”* realizado por Acción Ciudadana y el Observatorio Ciudadano para el Libre Acceso a la Información, reflejadas específicamente en dos documentos: el Manual Ciudadano para el Libre Acceso a la información (*ver anexo 2.5*) y el Acceso a la Información Pública en Guatemala, Informe de tres experiencias piloto (*ver anexo 2.6*).

Por su lado, la inexistencia de una ley específica sobre el acceso a la información pública es claramente contraria a estudios, propuestas y resoluciones de la Organización de Estados Americanos (OEA). En uno de los documentos presentado en un evento convocado por la OEA en el año 2001 ya se afirmaba sobre el caso guatemalteco que *“(…) la normativa acerca del uso y manejo de información de carácter público debiera estar integrada en un solo cuerpo legal y no como está actualmente, dispersa en diversas leyes”* (*Ver anexo 2.7*). En la misma línea, en la introducción de la Ley Modelo de Acceso a Información Administrativa para la Prevención de la Corrupción de la OEA, se identifica como problema jurídico que *“los estudios nacionales revelan que las legislaciones de los países contienen normativas desperdigadas (...) que siguen dependiendo de la perspectiva regla-excepción (...)”* (*Ver anexo 2.8*). Por si lo anterior fuera poco, la Asamblea General de la OEA en su cuarta sesión plenaria, resolvió en junio de 2003 lo siguiente: *“reiterar que los Estados tienen la obligación de respetar y hacer respetar el acceso a la información pública a todas las personas y promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva”* (*Ver anexo 2.9*).

Otro aspecto es la inexistencia de una autoridad específica encargada de garantizar el derecho de acceso a la información pública, es decir, no hay una entidad responsable de hacer efectivas las disposiciones existentes al respecto. Se interpreta, entonces, que puede ejercitarse el derecho de acceso a la información pública frente a todas y cada una de las instituciones públicas. No ocurre lo mismo en el caso de ser negado este derecho, para lo que sí existe un marco jurídico general (*Ver anexo 2.10*).

Tampoco existen criterios objetivos y específicos establecidos previamente para evaluar las peticiones de acceso a la información pública. Las excepciones constitucionales, asuntos militares y diplomáticos de seguridad nacional o datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia, si bien son preceptos previos y fundados que permiten evaluar y denegar el acceso a la información pública no son ni objetivos ni específicos. En realidad, la falta de desarrollo de las excepciones constitucionales en la legislación ordinaria ha dado lugar al uso discrecional de las mismas.

De manera particular, la ausencia de criterios para evaluar las peticiones de libre acceso a la información no alcanzadas por las excepciones también contribuye de manera decisiva a favor de la discrecionalidad. Dado que no están desarrolladas objetiva y explícitamente las características que debe contener una solicitud de acceso a la información, es posible argumentar variadas razones de forma para vedar el acceso a la información pública (*ver anexo 2.5*).

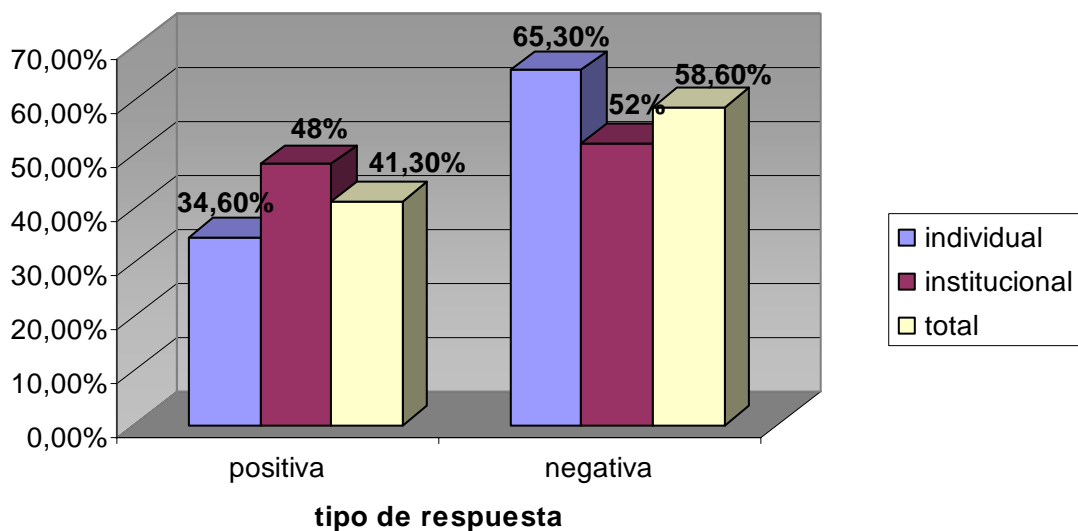
PREGUNTA: b. Mencione brevemente los resultados objetivos que se han obtenido con la aplicación de los anteriores mecanismos, consignando los datos estadísticos pertinentes de los que disponga su país.

RESPUESTA: En el marco del proyecto *"Iniciativa ciudadana para el libre acceso a la información"*, ejecutado por Acción Ciudadana y el Observatorio Ciudadano para el Libre Acceso a la Información, se realizó un *"Monitoreo de acceso a la información pública"* (*ver anexo 2.6*). Este esfuerzo tenía como objetivos probar el sistema legal e institucional de acceso a la información generado desde el sector público guatemalteco, identificar y probar los mecanismos utilizados por la ciudadanía en la búsqueda de la información pública y medir la respuesta del Estado ante la exigencia del cumplimiento de este derecho ciudadano.

El Monitoreo de acceso a la información pública fue desarrollado de manera simultánea en la ciudad capital y en dos departamentos del interior de la República, así como en tres momentos coyunturalmente diferentes: período preelectoral, período electoral y período postelectoral, los cuales abarcaron desde octubre de 2002 hasta junio de 2004. En total fueron giradas 268 solicitudes de acceso a información pública, de las cuales, el 46.2% fueron realizadas a título individual y el 53.7% a título institucional, específicamente formuladas por el Observatorio Ciudadano, como coalición de organizaciones de la sociedad civil.

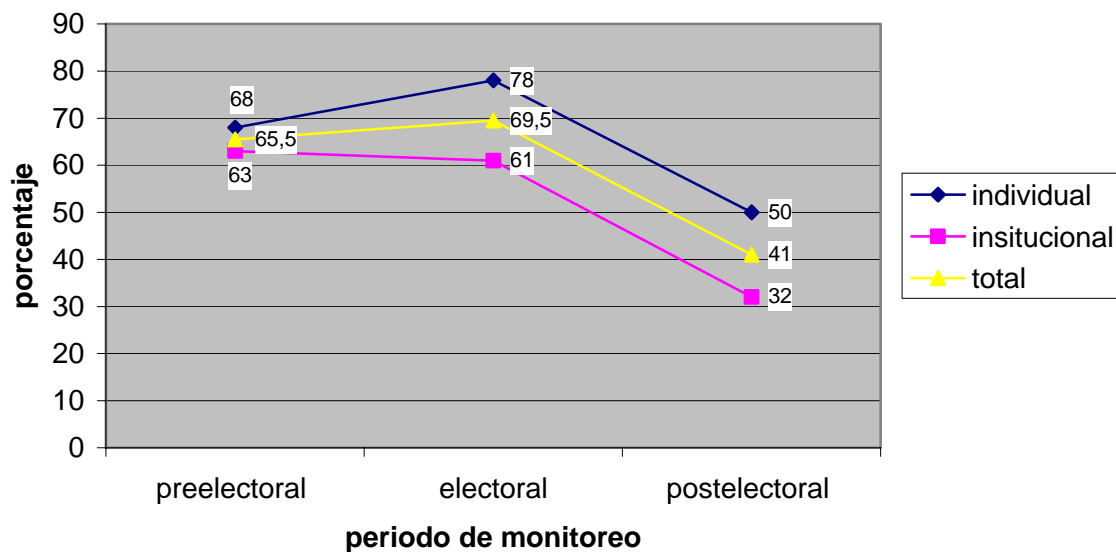
Las siguientes gráficas ilustran los resultados objetivos generales más significativos que se han obtenido con la aplicación de los mecanismos existentes para el acceso a la información pública:

GRAFICA 1: DATOS GLOBALES DEL MONITOREO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA



FUENTE: Monitoreo de acceso a la información pública. Acción Ciudadana / Observatorio Ciudadano.

GRAFICA 2: NEGATORIAS O SILENCIO ADMINISTRATIVO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN



FUENTE: Monitoreo de acceso a la información pública. Acción Ciudadana / Observatorio Ciudadano.

La gráfica 1 muestra los niveles de efectividad de los mecanismos de acceso a la información existentes. El 65.3% de las solicitudes individuales giradas fueron denegadas, frente a una denegatoria del 52% de solicitudes institucionales. La diferencia de 13.3 puntos porcentuales en ambos datos indica que el mayor grado de dificultad para acceder a la información pública se da cuando la solicitud es realizada por un ciudadano sin respaldo institucional. En todo caso, el hecho de que de las 268 solicitudes giradas, el 58.6 % fueron denegadas o no atendidas, es decir, 6 de cada 10 solicitudes muestra una clara tendencia que permite aseverar que el derecho de acceso a la información pública es violado con relativa constancia.

Por su lado la gráfica 2 muestra la debilidad institucional del mecanismo de acceso a la información pública. Los datos oscilan desde el 78% de negatorias individuales en período electoral hasta el 32% de acceso efectivo en período pos-electoral, a diferencia de 46 puntos porcentuales es la medida de la discrecionalidad y la débil institucionalidad en el ejercicio del acceso a la información pública. En general, la gráfica muestra una clara tendencia negatoria durante el periodo electoral, frente a una tendencia casi contraria en período pos-electoral. Es decir, la coyuntura política incide desmedidamente en el ejercicio del derecho en cuestión, estando los funcionarios públicos sujetos a procesos políticos, mermando de esta manera su independencia e imparcialidad.

CONCLUSIONES

1. Partiendo del análisis del marco legal vigente y de las diferentes propuestas de ley para regular el derecho del libre acceso a la información que existen en actualidad, se puede afirmar que la falta de una ley de acceso a la información unificada le imprime a los mecanismos existentes las siguientes características.
 - a) Falta de desarrollo claro, preciso y objetivo del derecho ciudadano de acceso a la información pública.
 - b) Ausencia de obligatoriedad expresa a sistematizar, publicar y proporcionar información oficial;
 - c) Ambigua identificación de las excepciones al derecho de acceso a la información pública;
 - d) Insuficiente regulación del derecho de *habeas data*;
 - e) Ausencia de procedimientos para hacer efectivo el derecho de acceso a la información;
 - f) Ambigüedad en relación con los recursos disponibles ante la denegatoria del derecho de acceso a la información pública;
 - g) Ausencia de procedimientos de clasificación y desclasificación de información pública; y
 - h) Falta de sanciones administrativas y penales ante la violación del derecho de acceso a la información.

Las características descritas, sumadas a la discrecionalidad y debilidad institucional en que opera el acceso a la información pública, impactan directamente en la violación constante este derecho, al grado de constatar mediante el ejercicio ciudadano de "*Monitoreo de acceso a la información pública*" que seis de cada 10 solicitudes de acceso a la información pública son denegadas en la actualidad.

2. La ausencia de una entidad específica ante la cual pueda ejercerse de manera pronta y efectiva el derecho de acceso a la información pública, así como la falta de criterios para evaluar estas peticiones, permite la concentración de altos niveles de discrecionalidad que coadyuvan a la violación del multicitado derecho.

RECOMENDACIONES

1. Se considera imperante la pronta aprobación de una ley que regule todo lo relativo al derecho de acceso a la información pública, que basada en la Ley Modelo de la OEA, en los Principios de Lima, en las elementos principales de una ley de esta materia propuestos por Roberto Saba (*ver anexo 2.12*), y en otros estudios o instrumentos que promueven un esquema amplio y efectivo de acceso a la información, refleje al menos los siguientes puntos:
 - a) Desarrollo claro, preciso y objetivo del derecho ciudadano de acceso a la información pública, enfatizando en que toda persona puede ejercerlo.
 - b) Obligación de los funcionarios de sistematizar, publicar y proporcionar la información pública en su poder.
 - c) Identificación clara, precisa y objetiva de las excepciones al libre acceso a la información pública.
 - d) Desarrollo claro, preciso y objetivo del derecho de *habeas data*.
 - e) Establecimiento de procedimientos para el ejercicio del derecho de libre acceso a la información, que bajo el principio de mínima formalidad regule: inteligibilidad y pertinencia de la información proporcionada con relación a la solicitada; especificación de las características de las solicitudes de acceso a la información; especificación de las formas de entrega de la información; plazos específicos, oportunos y razonables; y el principio de gratuidad en la producción de la información, así como costos mínimos y pertinentes de la reproducción de la misma.
 - f) Establecimiento de recursos jurídico-administrativos específicos e internos disponibles ante la denegatoria del derecho de libre acceso a la información pública.

- g) Regulación objetiva sobre los procedimientos de desclasificación de la información pública.
 - h) Establecimiento de sanciones administrativas y penales para las diferentes conductas violatorias del derecho de libre acceso a la información pública.
2. Se recomienda la creación de una unidad encargada de garantizar el derecho de acceso a la información en cada entidad pública, así como la institucionalización de procesos y procedimientos orientados al mismo fin, además de recomendar la suficiente asignación presupuestaria y la capacitación pertinente para el efecto.

ARTICULO III, NUMERAL 11, LITERAL “B” Y “C” DE LA METODOLOGÍA

B. Mecanismos de consulta. A este respecto, se examinarán los mecanismos que permitan a quienes desempeñan funciones públicas solicitar y recibir reacciones de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales, teniendo en cuenta el valioso aporte que para los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción se deriva de estos mecanismos.

C. Mecanismos para estimular una participación activa en la gestión pública. A este respecto se examinarán los mecanismos que permitan la participación activa de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los procesos de adopción de políticas y decisiones públicas como parte de los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

PREGUNTA 1: a. ¿Existen en su país mecanismos para que quienes desempeñan funciones públicas efectúen consultas a la sociedad civil y a las organizaciones no gubernamentales sobre asuntos relacionados con las actividades de su competencia, que puedan ser utilizados para los propósitos de prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción pública? En caso afirmativo, descríbalos brevemente, y relacione y adjunte copia de las disposiciones y documentos en los que estén previstos.

PREGUNTA 2: a. ¿Existen en su país mecanismos para facilitar, promover y obtener una activa participación de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales en el proceso de adopción de políticas y decisiones públicas con el fin de lograr los propósitos de prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción pública?. En caso afirmativo, descríbalos brevemente, y relacione y adjunte copia de las disposiciones y documentos en los que estén previstos.

Los mecanismo de consulta y para estimular la participación activa en la gestión pública, si bien son dos literales separadas en la metodología del mecanismo de seguimiento, se consideró pertinente tratarlas simultáneamente, debido a la similitud de las preguntas planteadas y dado que pueden considerarse mecanismos reflejos.

En Guatemala no existe una ley particular que contenga mecanismos de consulta y participación de la sociedad civil con el propósito específico de prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. En su lugar existen varias leyes y normas que contienen mecanismos de participación ciudadana en general, dentro de los cuales resalta el Sistema de Consejos de Desarrollo, regulado por la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su reglamento, la Ley General de Descentralización y su reglamento y el Código Municipal (*ver anexo 3.1*).

Existen, además, otros mecanismos de consulta y participación ciudadana en las leyes guatemaltecas, de los cuales vale mencionar: el procedimiento consultivo o consulta popular y la iniciativa de reforma a la Constitución Política mediante petición popular de rango constitucional (*ver anexo 3.2*); el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana para el fortalecimiento de la transparencia y probidad de la gestión pública en el marco institucional de la Contraloría General de Cuentas (*ver anexo 3.3*); y los cabildos abiertos, consultas de vecinos y participación en la elaboración del presupuesto a nivel municipal.

Sobre el Sistema de Consejos de Desarrollo, basándose en el principio de equivalencia funcional contenido en la metodología del mecanismo de seguimiento, podría considerarse como un sistema complementario y funcional de consulta y participación ciudadana que busca las finalidades señaladas en la CICC; no obstante, presenta debilidades importantes que dificultan esa tarea, mismas que a continuación se reseñan.

En primer lugar, el Sistema de Consejos de Desarrollo no tiene como objetivo expreso la lucha contra la corrupción, lo que se refleja en el resto de su estructura y funciones; además, esta debilidad también se evidencia en las áreas de acción y facultades que a las organizaciones de la sociedad civil se les reconoce dentro del sistema. Esta situación excluye del sistema mecanismos específicos para combatir la corrupción, además de no ser compatible con el espíritu de la Ley Modelo sobre mecanismos de participación de la sociedad civil en la prevención de la corrupción de la Organización de Estado Americanos -OEA- (*ver anexo 3.4*).

En segundo lugar, el Sistema de Consejos de Desarrollo, por desenvolverse en el marco del proceso de descentralización del Estado, se enfoca prioritariamente al fortalecimiento del poder local; desestimando consecuentemente mecanismos de consulta y participación de carácter general y nacional orientados específicamente a prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. Tal es el caso de mecanismo de consulta y participación ciudadana como las Audiencias Públicas -AP- y la Elaboración Participada de Normas -EPN-.

La Audiencia Pública, como un mecanismo de consulta cuyo objeto es *“(...) que la administración o el poder legislativo reciban el aporte de opiniones, de parte no solo de los interesados, sino por parte de quienes puedan tener un interés general en la decisión a tomar”* (*ver anexo 3.5*); constituye *“(...) un garantía objetiva de transparencia de los procedimientos estatales respecto de los permisionarios y concesionarios, de modo tal que el público perciba esa relación como transparente y límpida”* (*ver anexo 3.6*). Por su lado, la Elaboración Participada de Normas, que *“(...) consiste en someter al análisis y comentarios de especialistas, sectores interesado y ciudadanos en general, un borrador de propuesta normativa”*, se constituye actualmente en un ejercicio de participación ciudadana que *“brinda transparencia a la toma de decisiones”*, el cual ha sido desarrollado con éxito en otras latitudes (*ver anexo 3.7*).

En tercer lugar, el Sistema de Consejos de Desarrollo no establece ninguna sanción jurídica frente a la omisión de los mecanismos de consulta y participación ciudadana que le son propios, ni frente a la falta de justificación en virtud de la cual se adopta o desecha lo emanado de estos mecanismos. Al respecto, según Roberto de Michele, la participación ciudadana debe de enmarcarse en principios democráticos, como lo son la igualdad y la legitimidad, afirmando sobre este último que “(...) *se refiere principalmente a la obligación que tienen los funcionarios públicos de brindar las razones en que se apoyan sus decisiones*” (ver anexo 3.4).

Analógicamente, enfocado de manera específica en las Audiencias Públicas, Agustín Gordillo afirma que “(...) *es por ende indispensable tanto conceder las cautelares que se soliciten para evitar que una medida sea tomada sin previa audiencia pública, como declarar la nulidad absoluta e insanable de toda decisión que, debiendo ser tomada previa audiencia pública, la omitió*”. En la misma línea la Ley Modelo de la OEA consigna en el artículo 41 que las Audiencias Públicas “(...) *tienen carácter consultivo. Las opiniones emitidas en ellas no son vinculantes, pero la autoridad administrativa debe considerarlas y dar las razones en virtud de las cuales las adopte o deseche (...) Artículo 42. El incumplimiento del requisito establecido en el artículo anterior viciará de nulidad absoluta el acto respectivo*”.

Sobre los mecanismos de participación y consulta ciudadana que aparecen en la Constitución Política de la República, vale decir que el procedimiento consultivo, consulta popular o “*referéndum consultivo*” como le denomina la doctrina; además de ser un mecanismo ciento por ciento consultivo de uso parcialmente discrecional por parte del Congreso o del Presidente de la República, es genérico y no tiene orientación específica, salvo cuando se trata de reformas a la misma Constitución Política (ver anexo 3.8). La iniciativa de reforma a la Constitución Política, que cobra afecto mediante petición dirigida al Congreso de la República por no menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados, se caracteriza por no ser vinculante y poco práctica, pues desde la entrada en vigencia de la actual Constitución no se ha hecho uso exitoso de ese mecanismo.

Acerca de los mecanismos de participación y consulta ciudadana contenidos en Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, un diagnóstico realizado por la Coalición por la Transparencia afirma que la ausencia de una “*práctica regular y auténtica de participación ciudadana*” es una de las debilidades de alta importancia de esta entidad pública (ver anexo 3.9). Dentro de los mecanismos de participación y consulta que aparecen en el Código Municipal, la consulta a los vecinos es el único que posee carácter vinculante, una vez cumpla con los requisitos establecidos en la ley. En el caso de la participación en la elaboración de presupuestos locales, es el Alcalde quien tiene la facultad de integrar lo recomendado por el Consejo Municipal de Desarrollo, dejando nuevamente la decisión oficial fuera del alcance ciudadano.

En general, los mecanismos de participación y consulta reseñadas se caracterizan por carecer de eficiente aplicabilidad y funcionalidad; por ser genéricos, sin orientación específica y parcialmente discrecionales; y en algunos casos por estar restringidos a campos de aplicación particular y poseer un carácter consecuentemente disperso.

Por último, es preciso consignar que en el mes de mayo de 2004 se celebró el primer ejercicio de Audiencias Públicas en relación con la Reforma Tributaria, esto gracias a la coordinación de esfuerzos entre el Programa de Reforma y Modernización Parlamentaria del Congreso de la República y Acción Ciudadana, con el objetivo de *“recoger las valoraciones, propuestas y preocupaciones de las organizaciones de la sociedad civil [...] para que sirvieran de insumos a las Comisiones del Congreso de la República...”* (Ver anexo 3.10). Si bien este ejercicio de consulta ciudadana fue un éxito, ya que contó con la participación de 27 organizaciones de la sociedad civil y generó un informe detallado sobre la materia consultada, presenta una debilidad capital: no está regulado en la ley del Organismo Legislativo. La falta de regulación legal no permite la institucionalización de este tipo de esfuerzos, convirtiéndolos en mecanismos vulnerables, dependientes de la voluntad y de las coyunturas políticas.

PREGUNTA: b. Mencione brevemente los resultados objetivos que se han obtenido con la aplicación de los anteriores mecanismos consignando los datos estadísticos pertinentes de los que disponga su país.

RESPUESTA: El 4 de octubre de 2004 fue girada una misiva a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, entidad encargada del Sistema de Consejos de Desarrollo, específicamente a la Unidad de Fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo. En esta carta se solicitaba un diagnóstico actualizado de los cinco niveles del Sistema de Consejos de Desarrollo, con datos cuantitativos y cualitativos actualizados (ver anexo 3.11). A la fecha de entrega de este informe, aún no se ha obtenido respuesta a la carta mencionada.

No obstante, la Asociación de Investigadores del Presupuesto (AGIP), en el estudio titulado *“El Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo y su impacto en las políticas de inversiones públicas en Guatemala”* (ver anexo 3.12), informa parcialmente sobre los resultados obtenidos con la aplicación de los mecanismos anteriormente consignados, a saber:

“(...) la experiencia reciente fue negativa, debido a que la aprobación por parte del Congreso de la República de un Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado distinto al discutido desde los Consejos de Desarrollo eliminó las propuestas emanadas desde la sociedad civil y sus organizaciones representativas (...)” (Según el artículo 24 de la Ley Orgánica del Presupuesto, si no se hubiera aprobado el presupuesto para el próximo ejercicio fiscal regirá el presupuesto del ejercicio

anterior.)

“(...) Esta situación se constituyó en un elemento que desestimuló la participación ciudadana de los Consejos de Desarrollo, ya que los sectores de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales vieron cómo prevalecieron los intereses de los partidos políticos (...) sobre los intereses consensuados al interior del Sistema de Consejos de Desarrollo (...)”

“(...) Uno de los principales hallazgos de la investigación fue constatar en la práctica la desaparición de los Consejos Regionales (...)”

“(...) Adicionalmente es necesario destacar que el Consejo Nacional de Desarrollo no ha sido convocado [...] A lo largo de su existencia el Consejo Nacional sólo se ha reunido tres veces en 19 años, las últimas dos reuniones se desarrollaron durante la última gestión (...)”

“(...) Colateralmente, en la actual administración se empieza a desarrollar, como parte de las políticas de gobierno, los gabinetes móviles (reuniones entre el Presidente de la República y su Consejo de Ministros). Estos tienen como pecado original que recogen las demandas de las comunidades fuera del Sistema de Consejos de Desarrollo. Con ello se quiere decir que el Organismo Ejecutivo adquiere una agenda de compromisos de inversión independiente del Sistema de Consejos de Desarrollo y del Sistema de Inversión Pública (...)”

CONCLUSIONES

1. Si bien el Sistema de Consejos de Desarrollo podría funcionar como un mecanismo complementario de consulta y participación de la sociedad civil con el propósito de prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, tal como está regulado, en la actualidad presenta debilidades que dificultan esa tarea, a saber:
 - ✓ El Sistema de Consejos de Desarrollo no tiene como objetivo expreso la lucha contra la corrupción, lo que se refleja en el resto de su estructura y funciones; además, esta debilidad también se evidencia en las áreas de acción y facultades que a las organizaciones de la sociedad civil se les reconoce dentro del sistema.
 - ✓ El Sistema de Consejos de Desarrollo no establece ninguna sanción jurídica frente a la omisión de los mecanismos de consulta y participación ciudadana que le son propios, ni frente a la falta de justificación en virtud de la cual se adopta o desecha lo emanado de

estos mecanismos; lo cual les otorga poco poder político de incidencia en las decisiones oficiales.

2. La falta de mecanismos de consulta y participación de carácter general y nacional orientados específicamente a combatir la corrupción; el carácter restringido a campos de aplicación particular y consecuentemente disperso del resto de mecanismo establecido en otras leyes ordinarias; así como la falta de regulación legal e institucionalización de los ejercicios de consulta y participación ciudadana existentes; permiten aseverar que es necesaria la promulgación de una ley que regule todo lo relativo a los mecanismos de consulta y participación ciudadana orientados a prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.

RECOMENDACIONES

1. Se considera importante el fortalecimiento institucional del Sistema de Consejos de Desarrollo así como su reforma parcial, con la intención de que supere las debilidades que presenta y pueda coadyuvar de manera efectiva al propósito de prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. Para ello se recomienda como prioritario:
 - a. La incorporación en la ley del Sistema de Consejos de Desarrollo de mecanismos específicos para prevenir, detectar y sancionar la corrupción; así como su reflejo en el resto de la estructura y funciones del sistema.
 - b. Establecer mecanismos jurídicos que obliguen a los Consejos de Desarrollo a considerar las resoluciones emanadas de los espacios ciudadanos de consulta y participación y a dar las razones en virtud de las cuales las adopten o las desechen.
 - c. El establecimiento de nulidad absoluta o relativa de cualquier decisión o acto público sometido a la participación y consulta ciudadana cuando éste no haya cumplido con la obligación de considerar y justificar la aceptación o rechazo respectivo.
2. Se recomienda la promulgación de una Ley de Participación Ciudadana, auditoría social y probidad en la gestión pública, que considere, al menos, la Ley Modelo de la OEA; los principios, procedimientos y demás elementos constitutivos de la Audiencia Pública propuestos por intelectuales como Agustín Gordillo y Roberto de Michele, así como las experiencias exitosas de mecanismos de consulta y participación ciudadana innovadores, tal como la Elaboración Participada de Normas –EPN- de la Oficina Anticorrupción de Argentina. En general, la propuesta legislativa deberá contener como mínimo:

- a. La definición clara del objeto y carácter de la consulta y participación ciudadana en la lucha contra la corrupción.
- b. La creación de unidades públicas encargadas de la participación y consulta ciudadana en los organismos estatales nacionales que desempeñen funciones administrativas.
- c. La caracterización de las organizaciones de la sociedad civil –sujetos de consulta y participación- que incluya: áreas de acción, facultades, características jurídicas, inhabilidades, etc.
- d. El establecimiento del derecho ciudadano de participación y consulta en las decisiones públicas, pero a la vez el establecimiento de la correlativa obligación del funcionario público de promover la participación y la consulta ciudadana cuando sea necesario y pertinente.
- e. La institucionalización de las audiencias públicas y otros mecanismos de consulta y participación ciudadana que se consideren pertinentes.
- f. El establecimiento de comisiones de auditoria social como el mecanismo de seguimiento a la gestión pública.
- g. El establecimiento de mecanismos jurídicos que obliguen a los funcionarios públicos a considerar las resoluciones emanadas de los espacios ciudadanos de consulta y participación y a dar las razones en virtud de las cuales las adopten o las desechen.
- h. El establecimiento de nulidad absoluta o relativa de cualquier decisión o acto público sometido a la participación y consulta ciudadana, cuando éste no haya cumplido con la obligación de considerar y justificar la aceptación o rechazo respectivo.

ARTICULO III, LITERAL 11, NUMERAL “D” DE LA METODOLOGÍA

D. Mecanismos de participación en el seguimiento de la gestión pública.- A este respecto se examinarán los mecanismos que permitan la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en el seguimiento de la gestión pública con el fin de lograr los propósitos de prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción pública.

PREGUNTA: a. ¿Existen en el país mecanismos que permitan la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en el seguimiento de la gestión pública con el fin de lograr los propósitos de prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción pública?

RESPUESTA: Sí. En Guatemala el derecho ciudadano al ejercicio de auditoría social se encuentra contenido en la Constitución Política de la República (*ver anexo 4.1*) que preceptúa el derecho de los ciudadanos a conocer los actos administrativos y el derecho a petición en materia política, legitimando el ejercicio ciudadano de la auditoría social y en normas específicas como el Código Municipal, la Ley General de Descentralización y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (*ver anexo 4.2*), la Ley de Contrataciones del Estado y otros compromisos fundamentales del Estado como los Acuerdos de Paz (*ver anexo 4.3*) y el Pacto Fiscal (*ver anexo 4.4*).

No obstante, Guatemala no cuenta con una ley que regule el derecho ciudadano a la consulta en el proceso de toma de decisiones públicas, participación, gestión y control efectivo de los procesos de toma de decisiones y a su verificación, monitoreo y evaluación a través de la auditoría social.

En Guatemala la crisis de gobernabilidad democrática está ligada a factores como la corrupción, la ineficiencia y los bajos niveles de transparencia de la administración del Estado. Lo anterior disminuye en el ciudadano la credibilidad respecto a la gestión pública. También limita el impulso de nuevas iniciativas de programas de emergencia social necesarios para crear y sostener capacidades y mecanismos innovadores que permitan a la sociedad civil emprender acciones de auditoría de las políticas públicas del Estado.

La auditoría social permite modificar la relación entre el Estado y la sociedad civil, e impulsa un proceso de rendición de cuentas del Estado ante la ciudadanía al profundizar la democracia y ampliar la participación social en la formulación y la implementación de políticas públicas (*ver anexo 4.5*). La auditoría social se constituye en una práctica fundamental y precondition para la modernización de la política, y para potenciar las relaciones entre los ciudadanos y los gobernantes, promoviendo de esta forma las posibilidades de una sociedad más democrática y participativa.

El ejercicio de la auditoria social como derecho y deber ciudadano busca la conformación de un liderazgo social corresponsable de los procesos comunitarios, municipales, departamentales, regionales y nacionales de toma de decisiones, gestión, incidencia, verificación, monitoreo y evaluación de los actos y procedimientos administrativos. Un ciudadano informado y responsable de ejercer sus derechos y cumplir con sus responsabilidades.

La auditoria social busca transformar la forma de gestión pública, dotándola de transparencia y probidad, demandando al Estado que los recursos y fondos del mismo se inviertan en el desarrollo socioeconómico, político y cultural de la nación. Al mismo tiempo que apoya una nueva cultura en el Estado de rendición de cuentas, fortalece el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos, convirtiéndose en una propuesta que promueve el funcionamiento del Estado guatemalteco con mayores niveles de eficiencia y eficacia que permitan el desarrollo nacional.

PREGUNTA: b. Mencione brevemente los resultados objetivos que se han obtenido con la aplicación de los anteriores mecanismos consignando los datos estadísticos pertinentes de los que disponga su país.

RESPUESTA: A) Auditoria social: Como parte de los procesos de participación y gestión ciudadana de control de la gestión pública, la Coordinadora Sí, ¡Vamos por la Paz! –COVAPAZ- ha venido impulsando desde el año 2001 acciones de auditoria social de la gestión pública a nivel nacional, departamental y municipal, auditando distintas áreas o temas planteados por la sociedad guatemalteca. Entre ellos, el auditaje social de la Matriz Social y el Plan de Gobierno 2000-2003, donde los sectores de niñez y mujeres auditaron los respectivos compromisos contraídos con ellos. En el caso de las mujeres, el compromiso presidencial de “incrementar el acceso de las mujeres al crédito y financiamiento para producción”, y en el de la niñez el compromiso de “enunciación e implementación de una política de eliminación del trabajo infantil”. Ambos compromisos están contemplados en convenios internacionales suscritos por el Estado. En los dos casos, el nivel de cumplimiento ha sido nulo.

En el caso de los procesos de auditoria social desarrollados a nivel departamental y municipal a las autoridades locales e instituciones públicas de ámbito nacional sobre la base de problemas diversos referidos a la ejecución de obras de infraestructura, problemas de medio ambiente, ejecución de políticas públicas, integración y funcionamiento de Consejos de Desarrollo, problemas de salud pública y otros. Los ejercicios de auditoria social se han visto limitados por factores tales como: a) la falta de una cultura y práctica de la administración del Estado de rendir cuentas, lo que ha producido que en principio las autoridades no quieran reconocer el derecho ciudadano a ejercer control de los actos y procedimientos de la administración del Estado; b) la negativa de brindar información pública a pesar de estar contemplada en la constitución y normativa vigente; c) la falta de eficacia, eficiencia y transparencia de la gestión pública en

gestión y ejecución de políticas públicas, y d) la forma inconsulta en el que se efectúan los procesos de toma de decisiones por las distintas instituciones publicas, parte de lo cual no permite a la población opinar con relación a las decisiones y políticas públicas que favorecen o afectan su desarrollo individual y colectivo de la misma. Los procesos de auditoria social realizados, promovidos, asesorados y acompañados por COVAPAZ y sus resultados se presentan en los anexos de este documento. Sin embargo, es fundamental apuntar que los mismos no se constituyen en procesos expeditos debido especialmente a la falta de voluntad política de las distintas instituciones auditadas.

B) El Comité Beijing Guatemala ha venido realizando desde 1993 acciones de verificación y monitoreo social. Como parte de los procesos de vigilancia del cumplimiento de mecanismos de consulta a la sociedad civil para la elaboración de políticas públicas y para verificar, monitorear y evaluar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas en materia de mujeres. En esta línea ha desarrollado varias acciones de verificación y monitoreo desde el Comité y sus organizaciones, entre ellas, el 1er. Informe Alterno de las ONG guatemaltecas a la IV Conferencia Mundial de la Mujer en 1994. Elaboraron, asimismo, el Informe de evaluación de Beijing+5 en el año 2000 (ver anexo 4.6); también el Informe Alternativo al 3ro., 4to. y 5to. Informe del Gobierno de Guatemala en el año 2002 (ver anexo 4.7). En el año 2003 se elaboró el Informe de índice de compromisos cumplidos para evaluar los ejes de participación política y relaciones de poder, autonomía económica y pobreza, salud de las mujeres y derechos sexuales y reproductivos, de la política nacional de la mujer y la Plataforma para la Acción Mundial, a efecto de evaluar los grados de eficacia y eficiencia del Estado en el alcance de los objetivos propuestos contenidos en la normativa referida. Ello es parte de los esfuerzos centroamericanos realizados antes, durante y después de Beijing en los que se definió la Agenda Nacional de Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas integrada en el informe Agenda Centroamericana, más tarde Agenda Latinoamericana (ver anexo 4.8).

El proceso posBeijing impulsó y promovió el proceso de elaboración de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y el Plan de Equidad de Oportunidades 1998-2001, donde se impulsó la integración de los contenidos de los ejes de equidad educativa, salud, participación política, derechos humanos, agresión y violencia y desarrollo económico. Asimismo, promovió, definió y consensó con otros espacios de coordinación y expresiones del movimiento de mujeres, la Agenda Mínima de las Mujeres, en gestión de consensos dentro de la COVAPAZ, contribuyendo a la definición del concepto de auditoria social y su contenido político, que fue presentada a los candidatos presidenciales y diputados electos, entre ellos, el Presidente Constitucional de la República Alfonso Portillo Cabrera (2000-2004), a través de un acta política de compromiso en el proceso de auditoria social a los órganos y organismos del Estado. Esta política ha sido objeto de monitoreo objetivo mediante un sistema de índices de compromisos cumplidos. Sin embargo, de las 37 entidades públicas

consultadas, solamente 13 respondieron positivamente proporcionando la información solicitada, en tanto que una proporcionó una información no solicitada (ver anexo 4.9). Por otro lado, constituye un obstáculo en esta labor, la falta de desagregación por sexo, grupo étnico, etéreo, área urbana y rural del sistema nacional estadístico.

CONCLUSIONES

1. Los procesos de auditoria social constituyen un fuerte apoyo al logro de mayor eficacia, eficiencia, transparencia y probidad de la función pública, ya que contribuyen a que limiten las prácticas de corrupción, abuso de poder y el enriquecimiento ilícito de los funcionarios públicos, cuyo impacto es altamente negativo para el desarrollo social.
2. Las experiencias de auditoria social desarrolladas desde COVAPAZ, los núcleos sociales municipales, las mesas de concertación y los espacios de concertación social marcan un punto de partida para una nueva forma de ejercicio de la ciudadanía guatemalteca en la que el Estado promueva la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones en torno a las decisiones y políticas públicas que afectan y favorecen el desarrollo social (ver anexo 4.10).
3. Los procesos de auditoria social pueden ser impulsados y desarrollados desde y por la misma comunidad; la heterogeneidad educativa de los actores no constituye un obstáculo para el aprendizaje y la puesta en práctica de procesos de auditoria social, ya que las experiencias efectuadas fueron ejecutadas por los actores comunitarios afectados y beneficiarios de la problemática auditada. No obstante, se necesita de la apertura de las instituciones del Estado para poder proporcionar la información solicitada, por un lado, y tener la voluntad y apertura de interlocutar con la población para la resolución de la problemática planteada.
4. Los procesos de auditoria social han favorecido la solución de problemas sociales a partir de los recursos financieros y humanos existentes, al reorientar la inversión pública hacia las prioridades establecidas por la población (ver anexo 4.11).
5. Existen mecanismos complementarios para el desarrollo de la auditoria social tales como: el acceso a la información, indicadores cualitativos y cuantitativos y los procesos de incidencia social, negociación y diálogo. Estos mecanismos se constituyen en aliados fundamentales de la auditoria social porque a lo largo de los ejercicios de auditoria se requiere de los mismos para apoyar el proceso.

6. El desarrollo e implementación sistemáticos de procesos de auditoría social de la gestión pública nacional, departamental y municipal realizados a la fecha, constituyen un acierto de los actores sociales para transformar los procedimientos y mecanismos de gestión de la administración del Estado a diferentes niveles, debido a que la Contraloría General de Cuentas, las municipalidades, Secretaría General de Planificación Ejecutiva de la Presidencia de la República (SEGEPLAN), la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República y otras entidades del Estado y la sociedad civil han iniciado un proceso de acercamiento al tema de la auditoría social a través de las organizaciones que hacen auditoría social, para una mejor y mayor comprensión del proceso.

RECOMENDACIONES

1. El Estado y sus instituciones deben dar positividad y viabilidad a las normas nacionales (leyes y reglamentos) e internacionales vigentes que promueven, amparan y permiten el ejercicio ciudadano de auditoría social. Y además debe apoyar la creación de una Ley de Participación Ciudadana, Auditoría Social y probidad en la gestión pública, que dote a la sociedad civil de mayores garantías en el cumplimiento de este ejercicio y una mayor voluntad política de las autoridades en la rendición de cuentas.
2. El Estado y sus instituciones deben propiciar y garantizar el libre acceso a la información necesaria para la aplicación de la auditoría social según establecen las leyes vigentes, pero además deben aprobar y sancionar una Ley de Acceso a la Información, porque se constituye en una limitante para las acciones de auditoría social de la gestión pública.
3. El Estado debe promover –desde la institucionalidad pública– la cultura y la práctica de la consulta y la participación ciudadana en todos los procesos de toma de decisiones que afecten y favorezcan los derechos de la población para poder contar con políticas más eficaces, de consensos y viables que garanticen el desarrollo social.
4. Debe, asimismo, fortalecer la cultura de rendición de cuentas dentro de las entidades públicas para que respondan de forma adecuada y positiva en la entrega de la información y el esclarecimiento de los problemas en los que han tenido competencia, lo cual contribuye a dar solución a los problemas planteados.
5. Se deben crear y potenciar alianzas estratégicas entre organizaciones de la sociedad civil guatemalteca, el Estado y la comunidad internacional para promover la implementación de procesos de auditoría social, especialmente con los órganos de control público, a fin de conocer los resultados de las

auditorias efectuadas y de que dichas alianzas apoyen el tema de eficacia, eficiencia, transparencia y probidad de la gestión pública.

6. Se deben fortalecer las capacidades, aptitudes y destrezas sociales para organizar, gestionar, verificar, monitorear y evaluar la gestión pública con la finalidad de orientar y/o reorientar los recursos del desarrollo en las necesidades reales de la población.

CONCLUSIONES GENERALES

1. El criterio de confidencialidad que protege la información proporcionada por los funcionarios públicos en las declaraciones juradas, el contenido exclusivamente patrimonial de las mismas, la falta de obligación de presentar declaraciones juradas anuales, el carácter facultativo de la verificación de la información contenida en las declaraciones de ingreso, la ausencia del delito de enriquecimiento ilícito, así como la crisis y debilidad institucional en que se encuentra inserto el sistema de declaraciones juradas y los datos cuantitativos y cualitativos proporcionados sobre su funcionalidad; permiten aseverar que el sistema de declaraciones juradas patrimoniales no es eficiente para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.
2. La falta de una ley de acceso a la información pública, lo cual genera la ausencia del desarrollo objetivo del derecho ciudadano de acceso a la información pública, la ausencia de obligatoriedad expresa a sistematizar, publicar y proporcionar la información oficial, la ambigua identificación de las excepciones a este derecho, la ausencia de procedimientos preestablecidos y de entidades públicas para hacerlo efectivo, así como la falta de sanciones ante su violación; crean un escenario discrecional y dependiente de las coyunturas, donde el derecho multicitado es violado constantemente.
3. El Sistema de Consejos de Desarrollo, al no tener como objetivo expreso la lucha contra la corrupción, ni contener mecanismos específicos para el mismo efecto; al no establecer ninguna sanción jurídica frente a la falta de justificación en virtud de la cual un funcionario público adopta o desecha lo emanado de la consulta y participación ciudadana; al encontrarse inserto en el marco del Proceso de Descentralización, enfocándose prioritariamente al fortalecimiento del poder local y obviando mecanismos participativos de carácter nacional; y considerando sus bajos niveles de funcionalidad global; se puede afirmar que el Sistema de Consejos es un mecanismo de consulta y participación ciudadana poco eficiente para el fin específico de prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.
4. Debido a la falta de mecanismos de consulta y participación de carácter nacional orientados específicamente a combatir la corrupción, al carácter específico de los mecanismo establecidos en otras leyes ordinarias, a la falta de regulación legal de los ejercicios de consulta y participación ciudadana existentes; y tomando en cuenta que los proceso de seguimiento a la gestión pública constituyen un fuerte apoyo al logro de mayor eficiencia, transparencia y probidad de la función pública, ya que contribuye a limitar las practicas corruptas; se considera imperante la discusión y aprobación de una Ley de Participación Ciudadana, auditoria social y probidad en la gestión pública.

LISTADO DE ANEXOS

SISTEMAS PARA LA DECLARACIÓN JURADAS

- 1.1. Manual de Legislación contra la Corrupción, Coalición por la Transparencia, Magna Terra Editores, 1ra edición. Guatemala, 2004.
 - ✓ Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos, Decreto No. 89-2002 del Congreso de la República, Págs. 157-166; y
 - ✓ Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto No. 31-2002 del Congreso de la República, Págs. 219-133.
 - ✓ Ley de Servicio Civil, Decreto No. 1748 del Congreso de la República. Págs. 167-188.
- 1.2. Cuadro de legislación comparada: *“Plazos y publicidad de los sistema de declaraciones juradas en América Latina”*, Acción Ciudadana. Guatemala, 2002.
- 1.3. Ley modelo sobre declaraciones de ingresos, pasivos y activos, por parte de quienes desempeñan funciones públicas. Dr. Julio Roberto Piza Rodríguez, Organización de Estados Americanos –OEA-.
- 1.4. Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Acuerdo Gubernativo No. 318-2003, del 19 de mayo de 2003.
- 1.5. Prensa Libre, año LIII, No. 17278. Guatemala, jueves 4 de marzo de 2004. / El periódico, año 8, No. 2619. Guatemala, jueves 4 de marzo de 2004. / Prensa Libre, Guatemala jueves de junio de 2004.
- 1.6. Análisis de la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos, Decreto 89 – 2002. Dr. Roberto de Michele. Cassals y asociados / USAID / Iniciativas de transparencia. Guatemala, diciembre de 2003.
- 1.7. Los conflictos de intereses y la corrupción contemporánea, Pablo García Mexía. Editorial Aranzadi. 1ra. edición. España, 2001.
- 1.8. Los conflictos de interés en el sector público, Coalición por la Transparencia. Editorial Magna Terra, 1ra. Edición. Guatemala, 2004.
- 1.9. Carta de respuesta a la solicitud elaborada por el equipo redactor del Informe Independiente de la CICC, girada por el Contralor General de Cuentas en funciones, que incluye y adjunta:
 - ✓ Diagnóstico de la situación,
 - ✓ Plan de acción de probidad,

- ✓ Fundamento legal de los departamentos de la Dirección de Probidad, y
- ✓ Resumen anual de declaraciones presentadas durante los años 1983 al 14 de octubre de 2004.

MECANISMOS PARA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA:

- 2.1. Constitución Política de la República de Guatemala, Arts. 28, 29, 30 y 31.
- 2.2. Selección de normas relativas al derecho de acceso a la información pública en diferentes leyes vigentes. Acción Ciudadana, 2004.
- 2.3. Iniciativa de Ley de libre acceso a la información, número de registro 2596, presentada ante el Congreso de la República el 05 de diciembre de 2001 por el presidente de la República, y detenido su trámite en tercera lectura en marzo de 2003.
- 2.4. Proyecto de Ley de acceso a información pública y clasificación y desclasificación de información estatal reservada, elaborado y promovido por una amplia alianza de organizaciones de la sociedad civil compuesta por: DOSES, la Fundación Mirna Mack, Seguridad en Democracia – SEDEM-, Fortalecimiento de Organizaciones Sociales en Temáticas de Seguridad –FOSS-, CEG, Asociación de Investigación y Estudios Sociales –ASIES-, Acción Ciudadana –AC- y el Observatorio Ciudadano para el Libre Acceso a la Información.
- 2.5. Manual ciudadano para el acceso a la información pública, Acción Ciudadana - Observatorio Ciudadano, Editorial Serviprensa, 1ra. Edición. Guatemala, mayo de 2003.
- 2.6. El acceso a la información pública en Guatemala, Informe de tres experiencias piloto. Acción Ciudadana - Observatorio Ciudadano, Editorial Magna Terra, 1ra. Edición. Guatemala, noviembre de 2004.
- 2.7. Acceso a la información sobre la actuación de la administración pública. Lic. Ramsés Cuestas Gálvez. Documento presentado en el Foro Nacional “*La Convención contra la Corrupción y la legislación guatemalteca*”, convocado por la Organización de Estados Americanos –OEA-.
- 2.8. Ley Modelo de acceso a la información administrativa para la prevención de la corrupción. Dr. Alfredo Chirino Sánchez. Organización de Estados Americanos –OEA-.
- 2.9. Acceso a la información pública: fortalecimiento de la democracia. Resolución aprobada en la cuarta sesión plenaria de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, celebrada el 10 de junio de 2003.

- 2.10. Ley de amparo y exhibición personal. Ley orgánica de la Procuraduría de Derechos Humanos.
- 2.11. Roberto Saba, EL DERECHO DE LA PERSONA A ACCEDER A LA INFORMACIÓN EN PODER DEL GOBIERNO, publicado en El Derecho Comparado a la Información, Número 3, enero – junio 2004, UNAM, México, Pág. 145 – 185

MECANISMOS DE CONSULTA Y MECANISMOS PARA ESTIMULAR UNA PARTICIPACIÓN ACTIVA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

- 3.1. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su reglamento, la Ley General de Descentralización y su reglamento y el Código Municipal.
- 3.2. Constitución Política de la República de Guatemala.
- 3.3. Manual de Legislación contra la Corrupción, Coalición por la Transparencia, Magna Terra Editores, 1ra edición. Guatemala, 2004. Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.
- 3.3. Ley Modelo sobre mecanismos de participación de la sociedad civil en la prevención de la corrupción, Dr. Enrique Isaac Groisman. Organización de Estado Americanos –OEA-.
- 3.4. Mecanismo para estimular la participación de la sociedad civil y de las Organizaciones No Gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción, Alcances de la CICC. Roberto de Michele. Baltimore, Septiembre de 2004.
- 3.5. El procedimiento de Audiencia Pública, en Tratado de derecho Administrativo. Agustín Gordillo, Tomo VI, Capítulo XI.
- 3.6. Elaboración Participada de Normas, Un espacio abierto para el debate de las decisiones públicas. Oficina Anticorrupción. Baragli, Nestor. 1ra Edición. Ministerio de Justicia. Buenos Aires Argentina. 2004.
- 3.7. Gaceta No. 37, página No. 24, expediente No. 341-94, sentencia: 10-08-95. Corte de Constitucionalidad de Guatemala.
- 3.8. Informe final: control gubernamental y participación ciudadana. Coalición por la Transparencia. Guatemala, julio de 2004.
- 3.9. Informe: Audiencias públicas del Congreso de la República y análisis de expertos con relación a la reforma tributaria 2004. Acción Ciudadana, junio de 2004.

- 3.10. Carta con fecha 4 de octubre de 2004, dirigida a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia.
- 3.11. El Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo y su impacto en las políticas de inversión pública de Guatemala. Asociación Guatemalteca de Investigadores del Presupuesto –AGIP-, Guatemala, 2004.

PARTICIPACIÓN EN EL SEGUIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

- 4.1. Constitución Política de la República de Guatemala.
- 4.2. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su reglamento, la Ley General de Descentralización y su reglamento y el Código Municipal.
- 4.3. Acuerdo de paz sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria; y el Acuerdo de paz sobre el fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática.
- 4.4. Pacto fiscal: por un futuro con paz y desarrollo (capítulo VII: evaluación y control: principios y compromisos).
- 4.5. Hacia el empoderamiento social: manual ciudadano de auditoria social. Coordinadora ¡Sí vamos por la paz! –COVAPAZ-. Guatemala, agosto de 2002.
- 4.6. Guatemala Beijing+5. Comité Beijing Guatemala. 1ra Edición. Guatemala, septiembre de 2001.
- 4.7. Informe Alternativo sobre CEDAW al tercero, cuarto y quinto Informes del Gobierno de Guatemala. Comité Beijing Guatemala – CLADEM. Guatemala, agosto de 2002.
- 4.8. Iniciativa centroamericana de Beijing, *“Empoderando a las mujeres”*. Comité Beijing Guatemala. Guatemala, julio de 2004.
- 4.9. Grafica: instituciones a quienes se requirió información para elaborar el informe de la ICC. Fuente: Coordinadora ¡Sí vamos por la Paz! – COVAPAZ-. Guatemala, 2003.
- 4.10. Caminando hacia el empoderamiento ciudadano: Informes de auditoria social desde los núcleos sociales municipales. Coordinadora ¡Sí vamos por la Paz! –COVAPAZ-. Guatemala, marzo de 2004.

4.11. Grafica: beneficiarios directos e indirectos de los problemas auditados por los núcleos sociales municipales. Fuente: Coordinadora ¡Sí vamos por la Paz! –COVAPAZ-.