

Situación del derecho a la información en Honduras

Thelma Mejía



Selección Ética e Integridad para el Desarrollo

323.445
4516



Consejo Nacional Anticorrupción





CNA

Consejo Nacional Anticorrupción

Situación del Derecho a la información en Honduras

Thelma Mejía

323.445 Mejía, Thelma
M51
C.H.
Situación del derecho a la información en Honduras/Thelma Mejía.
--[Tegucigalpa]: Consejo Nacional Anticorrupción/[Publigráficas], [2008]
41 p.
Bibliografía al final de la obra
ISBN: 978-99926-752-5-0
1.- LIBERTAD DE INFORMACIÓN

Consejo Nacional Anticorrupción
"Levantemos los muros de la integridad"



Colección Ética e Integridad para el Desarrollo

Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), 2007.
Tegucigalpa, Honduras

Este documento ha sido elaborado con el apoyo financiero de la *Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI)*. En ningún momento debe considerarse que los análisis y propuestas del mismo expresan la opinión oficial de ASDI.

Supervisión de edición, diseño y diagramación:
Tania C. Martínez

Edición: Leda Chávez

Diseño de portada: María Lozano

Diseño y diagramación: Hektor Varela

Impreso en: Publigráficas S. de R. L.

índice

Presentación 7

Introducción..... 9

1. Breve síntesis del derecho a la información en la legislación hondureña..... 11

2. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública: culminación de un proceso y nuevos desafíos..... 15

3. Mecanismos más usados por el Estado para dar y generar información 33

4. Propuesta y consideraciones finales 39

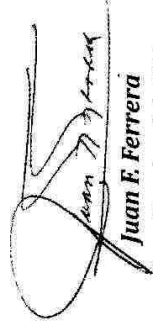
Bibliografía 41

Presentación

El Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) atendiendo a su mandato de ley de “Proponer políticas, estrategias y planes de acción para prevenir y combatir la corrupción en Honduras” ha iniciado un proceso de generación de conocimiento y análisis propositivo en torno a estudiar a fondo el fenómeno de la corrupción en Honduras, tanto en sus causas y consecuencias, así como un seguimiento y evaluación permanente de las estrategias e instituciones contraloras del Estado de Honduras para conocer su desempeño y desafíos con el fin de buscar los cambios necesarios para lograr mayor eficiencia y eficacia en la lucha contra la corrupción.

Consientes de que hay que convertir la lucha contra la corrupción en un reclamo ciudadano de alcance nacional que provoque una coyuntura óptima para poner en funcionamiento un sistema que, con la dosis adecuada de voluntad política, disminuya significativamente las motivaciones y oportunidades para cometer actos de corrupción, es que ofrece a los ciudadanos y ciudadanas, la presente Colección, gracias al apoyo de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), denominada *Ética e Integridad para el Desarrollo*, como un insumo y una herramienta analítica y propositiva para que la ciudadanía cuente con el conocimiento necesario para participar de manera consciente e informada en la lucha contra la corrupción.

Los trabajos publicados en esta colección son parte de la labor de investigación y análisis que realiza el CNA, pero quiere ser también un espacio de publicación para todos aquellos ciudadanos y ciudadanas que actualmente están estudiando este fenómeno y presentan propuestas para su comprensión y erradicación. Siendo el CNA una instancia de sociedad civil quiere fortalecer la capacidad de sus organizaciones para demandar y generar mayor capacidad propositiva por la transparencia en Honduras. Por ello, esperamos que los trabajos aquí publicados respondan a las expectativas y requerimientos de conocimiento e información de la ciudadanía en los temas para fortalecer una ética e integridad para el desarrollo en nuestro país.



Juan E. Ferrera
Coordinador del CNA

Introducción

El presente documento pretende determinar la situación del derecho a la información en Honduras, la cual cobra fuerza a partir del nuevo milenio cuando se coloca en la agenda pública la necesidad de saber cómo se ejecutan y manejan los fondos del Estado, en aras de la transparencia y la rendición de cuentas.

Asimismo, aquí se ausculta cómo se ha ejercido hasta ahora este derecho, quiénes han hecho un uso más frecuente del mismo, qué dice la legislación hondureña al respecto y su relación con la recién aprobada Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que busca hacer más eficientes y visibles las acciones del Estado en materia de información pública.

También se aborda en este documento cómo estas acciones refuerzan la lucha anticorrupción, el sistema de integridad y el rescate de valores que promueve desde sus acciones y espacios el Con-

sejo Nacional Anticorrupción, abogado a brindar aportes que permitan consolidar la gobernabilidad y el fortalecimiento institucional de la democracia hondureña.

Acciones ligadas al ejercicio de la libertad de expresión, de la cual el derecho de y a la información es una piedra angular, llevaron a demandas ciudadanas, de organizaciones sociales y medios informativos a ahondar en torno a estas garantías concebidas como un derecho ciudadano sin exclusividad ni dedicatoria para nadie.

El acceso a la información pública como parte del derecho a la información es una de las aristas que por ahora se intenta desarrollar con mayor fuerza en el país a partir de la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuya entrada en vigencia abre una ventana de retos y oportunidades en materia de lucha anticorrupción, formación ciudadana y



cultura democrática. De ahí que este documento contemple los siguientes aspectos:

la Información Pública: la culminación de un proceso y los nuevos desafíos.

- Mecanismos más usados por el Estado para dar y generar información.
- Consideraciones finales.
- Breve síntesis del derecho a la información en la legislación hondureña.
- Ley de Transparencia y Acceso a

Breve síntesis del derecho a la información en la legislación hondureña

La Constitución de la República de Honduras emitida en 1982, bajo el Decreto 31-82, literalmente establece en el Título III; De las Declaraciones, Derechos y Garantías; Capítulo II, De los Derechos Individuales y en los artículos del 72 al 75, garantías y disposiciones especiales sobre la libertad de expresión, que en este ámbito se conocen como de libre emisión del pensamiento. En el caso del artículo 72 resalta lo siguiente:

tiendo de esta forma el debate abierto, incluso sobre las ideas desfavorables y minoritarias con garantías para el que se sienta lesionado (Agurcia Agurcia: 2003).

Posteriormente, en su artículo 73 detalla lo siguiente:

Es libre la emisión del pensamiento por cualquier medio de difusión, sin previa censura. Son responsables ante la ley los que abusen de este derecho y aquellos que por medios directos e indirectos restringan o impidan la comunicación y circulación de ideas y opiniones.

Los talleres de impresión, las estaciones radioeléctricas, de televisión y de cualesquiera otros medios de emisión y difusión del pensamiento, así como todos sus elementos, no podrán ser decomisados ni confiscados, ni clausuradas o interrumpidas sus labores por motivo de delito o falta en la emisión del pensamiento, sin perjuicio de la responsabilidad en que se haya incurrido por estos motivos, de conformidad con la ley.

Con este artículo, la Carta Magna consagra el derecho a difundir informaciones e ideas y expresamente establece que el ejercicio de este derecho no puede estar sujeto a censura previa, pero al mismo tiempo introduce la figura de responsabilidades ulteriores; permiti-

Ninguna empresa de difusión del pensamiento podrá recibir subvenciones de gobiernos o partidos políticos. La ley establecerá la sanción que corresponda por la violación de este precepto.

La dirección de los periódicos impresos, radiales o televisados y la orientación intelectual, política y administrativa de los mismos será ejercida exclusivamente por hondureños de nacimiento.

La norma constitucional trata de evitar con este precepto que las clases dirigentes o grupos de poder intervengan directa o indirectamente en la circulación de ideas, opiniones y en la parcialización o neutralización de la información. Como bien jurídico tutelado, garantiza que la información que llegue a la sociedad sea de carácter estrictamente objetivo y de primera mano en la esfera de la dimensión dual del derecho (Aguarcía Agurcia: 2003). Luego, en su artículo 74 expresa:

No se puede restringir el derecho de emisión del pensamiento por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares del material usado para la impresión de periódicos: de las frecuencias o de enseres o aparatos usados para difundir la información.

En el artículo anterior se indica claramente que los medios de comunicación son vehículos o canales indispensables para que las ideas y las opiniones ajenas lleguen a la mayoría de la población, por lo tanto, no deben ser instrumentos del poder oficial o económico, ya que su fin último es el servicio social (Aguarcía Agurcia: 2003).

Y sobre este mismo tema, el artículo 75 manifiesta lo siguiente:

La ley que regule la emisión del pensamiento, podrá establecer censura previa para proteger los valores éticos y culturales de la sociedad, así como los derechos de las personas, especialmente de la infancia, de la adolescencia y de la juventud.

La propaganda comercial de bebidas alcohólicas y consumo de tabaco será regulada por la ley.

En este último artículo el legislador entra en una abierta contradicción con el artículo 72, a pesar de que en uno expresa la prohibición de la censura previa, en el 75 establece controles preventivos al ejercicio de la libertad de expresión de manera expresa, pero especificando de forma clara y delimitada los casos en los que cabe la censura previa, lo que significa que bajo otras circunstancias es ilícita.

Es más, la Constitución no contempla la censura previa en casos de estados de emergencia (artículo 187 constitucional) en los que no se pueden suspender los derechos garantizados por el artículo 72 (Aguarcía Agurcia: 2003). En términos generales, la Constitución de la República de 1982 reconoce y consagra el derecho y ejercicio de la libertad de expresión, el cual también se encuentra manifiesto en la llamada Ley de Emisión del Pensamiento emitida con anterioridad en 1958, en el

Decreto Número 6 emitido por el Congreso Nacional.

En materia de derecho y acceso a la información, la Constitución hondureña se refiere a éste en forma indirecta en su artículo 80, el cual contempla el derecho de petición que expresa lo siguiente:

Toda persona o asociación de personas tiene el derecho de presentar peticiones a las autoridades, ya sea por motivos de interés particular o general y de obtener pronta respuesta en el plazo legal.

También se contempla en las leyes secundarias relacionadas con el Código de la Salud (artículo 10), en la Ley de Simplificación Administrativa en sus artículos 3 y 5; y en la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas en sus artículos 35 y 70.

En los artículos contemplados en estas tres leyes secundarias el derecho a la información se establece como el derecho que tiene toda persona a obtener de los funcionarios competentes la debida información, los trámites y gestiones que se realicen en sus dependencias, y en el caso del Tribunal Superior de Cuentas manifiesta que en aras de la transparencia en la gestión pública deberá “establecer instancias y mecanismos de participación de la ciudadanía que contribuyan a la transparencia de la gestión pública, que contribuyan

a la transparencia de la gestión de los servidores públicos y a la investigación de las denuncias que se formulen acerca de irregularidades en la ejecución de los contratos”.

De ahí que el derecho a la información, tanto en la Constitución como en la legislación secundaria, tenga un espacio limitado; no obstante que el Estado de Honduras es parte de la Convención Americana de los Derechos Humanos que garantiza este derecho en una forma amplia con relación a sus pares europeos y africanos, así como con relación al Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

Al hacer la relación entre libertad de expresión, derecho y acceso a la información pública, la Convención Americana en su artículo 13 manifiesta que el derecho a la información “comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”.

Al interpretar este precepto, la Corte Interamericana ha establecido la relación entre la libertad de expresión y la información. Así, sostuvo que:

...[la libertad de expresión] es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general quienes deseen influir sobre la colectividad puedan de-

sarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre¹.

Esta concepción amplia de la libertad de expresión abre canales para la interpretación de la libertad de información en un sentido que se acerca al derecho de acceso a la información.

Con relación a este derecho, la Corte Interamericana estableció que:

Quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por tanto, cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a recibir informaciones e ideas de toda índole... (La libertad de expresión) requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscado e impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo, pero implica recibir cual-

quier información y conocer la expresión del pensamiento ajeno.

En síntesis, la Comisión Interamericana al reconocer la importancia de este derecho en materia de libertad de expresión concluye que "el derecho a la libertad de expresión incluye el derecho a divulgar y el derecho a procurar y recibir ideas e información. Sobre la base de este principio, el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos y los Estados tienen la obligación de garantizarlo".

Dada la evolución que el derecho y el acceso a la información presenta en la legislación y tratados internacionales como una rama dentro del Derecho positivo, el Estado hondureño está en la obligación de armonizar su legislación interna y ajustarla a lo que dice la Convención Americana de Derechos Humanos, así como revisar la Ley de Emisión del Pensamiento para adecuarla a la evolución del derecho, especialmente a los derechos humanos para que garanticen el derecho a la libertad de expresión en su dimensión dual.

La aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, marca un paso en ese sentido, siempre y cuando sea una ley que garantice y no restrictiva de los derechos y ocultamiento de la información.

1. Corte IDH. *La protección de la libertad de expresión y el sistema interamericano*, CEJIL, 2003.



Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública: culminación de un proceso y nuevos desafíos

En Honduras, el tema del derecho a la información y su vínculo con la libertad de expresión fue abordado a fines de la década de los setenta por el escritor y periodista Ventura Ramos, inspirado por los acuerdos que a fines de esa época impulsó la Organización de Naciones Unidas para la Ciencia, la Educación y la Cultura (UNESCO), con la propuesta del nuevo orden informativo internacional. Ramos advierte sobre la trascendencia del derecho a la información al abordar la necesidad de sepultar la cultura del secreto por una de la información que haría de los Estados instituciones más fuertes, gobernables y democráticas.

Sin embargo, veinticinco años después, en los albores del nuevo siglo y milenio, es que el derecho a la información cobra vigencia nuevamente, ligado al ejercicio de la libertad de expresión, la transparencia, la rendición de cuentas y a la lucha anticorrupción. Algunos hechos que resaltan en este nuevo escenario son:

El foro nacional sobre el derecho a la información

En junio de 2001, en el marco de un foro nacional sobre derecho a la información, se lanzó la propuesta y encomendó al ex comisionado nacional de derechos humanos, Leo Valladares Lanza, la elaboración del anteproyecto de Ley de Acceso a la Información Pública y Hábeas Data, hoy conocida como Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La propuesta fue elaborada luego de amplias consultas ciudadanas con periodistas, funcionarios públicos, organizaciones sociales y gremiales mediante diálogos regionales en el interior del país, talleres y reuniones de incidencia, entre otros mecanismos de consultas.

El resultado de estas consultas y de dos encuestas nacionales permitió recoger las inquietudes sociales acerca de la conveniencia o no de una ley de acceso a la información pública, así como

identificar las premisas básicas que debía contemplar la propuesta elaborada desde la ciudadanía. A diferencia de otros procesos de ley aprobados en Honduras, la Ley de Acceso a la Información Pública surgió producto de una demanda ciudadana y no mediante iniciativa procedente de los poderes u organismos que conforman el Estado.

Desde el año 2002 al 23 de noviembre de 2006, fecha en que finalmente fue aprobada, más de cinco mil personas participaron y conocieron de los alcances de la Ley de Acceso a la Información Pública, hoy conocida como Ley de Transparencia.

La constitución de C-Libre

En el 2002, una coalición de periodistas y organismos de la sociedad civil constituidos en el Comité por la Libre Expresión (C-Libre), retoma el derecho a la información como una garantía ciudadana que contribuirá al ejercicio de un periodismo ético, profesional y responsable, mediante la aprobación de una Ley de Acceso a la Información Pública y Hábeas Data² que ayudará no sólo como herramienta legal en la lucha anticorrupción, sino que hará más transparentes las acciones del Estado

y permitirá a la ciudadanía fiscalizar de primera mano en qué se invierten y gastan los recursos públicos. La propuesta de C-Libre se centró en cuatro aspectos:

- Reivindicar y colocar en la agenda pública nacional el derecho a la información y la libertad de expresión como un derecho ciudadano que no es exclusivo de la prensa.
- Elaborar, proponer y consensuar una Ley de Acceso a la Información Pública y Hábeas Data.
- Fomentar una cultura de la información basada en la transparencia, donde el secreto no sea la regla, sino la excepción. Hacer público lo público, fue su propuesta.
- Contribuir al fortalecimiento del Estado de derecho, la gobernabilidad y la rendición de cuentas.

Los tres momentos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

El proceso de socialización, discusión, propuestas y consenso en torno a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública tuvo, previamente a su aprobación final, tres momentos que se detallan a continuación:

2. El hábeas data es el derecho a la intimidad que tiene toda persona. La Relatoría para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) define esta figura como el derecho de cada persona a conocer la información que se tiene sobre sí, mediante el ejercicio de una acción rápida, sencilla y eficaz. La acción de hábeas data, según la Relatoría, se erige bajo tres premisas: 1) el derecho de cada persona a no ser perturbado en su privacidad, 2) el derecho de toda persona a acceder a información sobre sí misma en bases de datos públicos y privados para modificar, anular o rectificar información sobre su persona por tratarse de datos sensibles (entendiendo por dato sensible toda aquella información relacionada con la vida íntima de la persona), falsos, tendenciosos o discriminatorios..., y 3) el derecho de las personas a utilizar la acción de hábeas data como mecanismo de fiscalización.

a. Un primer momento lo constituyó la etapa de consultas en el 2002 y 2003 para determinar la viabilidad o no de la ley; la propuesta elaborada por el doctor Leo Valladares a iniciativa de C-Libre, la consulta y conocimiento de experiencias similares a nivel latinoamericano y centroamericano (particularmente Panamá) y la suma a esta iniciativa del Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), que tenía una propuesta similar basada en el modelo de leyes que promueve la Organización de Estados Americanos (OEA).

El CNA, tras conocer la propuesta de C-Libre, propuso revisar los dos borradores de ley existentes para unificar criterios y presentar una única propuesta al Congreso Nacional para que sumara esfuerzos y no dividir. La unificación de las propuestas permitió un documento bastante sólido y coherente que contemplaba premisas del modelo de ley de la OEA y las propuestas ciudadanas, investigaciones y consultas hechas por C-Libre.

A esta iniciativa a favor de la Ley de Acceso a la Información Pública se sumaron, desde el 2002, en una alianza natural organizaciones de la sociedad civil preocupadas por la transparencia como el Foro Social para la Deuda Externa, Cáritas Arquidiocesana, ICADE, el Centro de Promoción e Investigación de los Derechos Humanos en Honduras, CIPRODEH y la Asociación de

Organismos no Gubernamentales de la región de Occidente (ASONOG), el ERIC de El Progreso, Yoro, la Red Probidad, ACl-Participa y el Programa de Capacitación a Periodistas del PNUD, además de los comunicadores sociales de los departamentos de Yoro (El Progreso, específicamente), Copán, Ocotepeque, Olancho, Choluteca y Valle.

El tema del derecho a la información y su vinculación con la libertad de expresión fue colocado ampliamente en la agenda nacional, que en los años 2002 y 2003 abrió la brecha hacia la aprobación de lo que hoy finalmente se llama Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

b. El segundo momento se produjo en los años 2004 y 2005, cuando nuevas iniciativas sociales se suman a favor de la Ley y se midió el pulso a los poderes del Estado, especialmente al Ejecutivo y Legislativo. La Presidencia de la República encabezada por el ex presidente Ricardo Maduro (2002-enero 2006), intentó introducir, vía Ministerio de la Presidencia, un proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública, pero desestimó la idea al reconocer que la propuesta impulsada por la ciudadanía y las organizaciones sociales no sólo tenía respaldo popular e internacional, sino que también coherencia legal y contenido.

El entonces anteproyecto de Ley soslayó ese primer inconveniente a mediados de 2004. Finalmente, tras intensas y continuas reuniones con la Presidencia del Congreso Nacional y los jefes de bancada de los cinco partidos políticos ahí representados, la propuesta de Ley de Acceso a la Información Pública y Hábeas Data fue entregada a la directiva parlamentaria de ese momento en un acto público el 20 de mayo de 2004.

La Comisión de Enlace del Congreso con la Sociedad Civil entabló contacto con C-Libre y las organizaciones promotoras de la ley para que la misma fuera introducida al pleno legislativo para su discusión y posterior aprobación. Este hecho se concretó el 26 de octubre de 2004, cuando con el aval de las cinco bancadas de los partidos políticos (PN, PL, PINU, DC y UD) la propuesta de Ley de Acceso a la Información Pública y Hábeas Data dejó de ser un anteproyecto para convertirse en un Proyecto de Ley turnado a una comisión de dictamen.

El 3 de diciembre de 2004 el pleno de magistrados de la Suprema Corte de Justicia envió al Congreso Nacional una opinión consultiva, a petición de la Presidencia del Legislativo, favorable a la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública y Hábeas Data; así, la Suprema Corte opinaba que:

En cuanto a la parte propiamente normativa, observamos que el anteproyecto se ajusta al marco constitucional y además suple una omisión legislativa necesaria para una democracia real y efectivamente participativa.

Apreciamos que tanto la exposición de motivos, como las consideraciones del anteproyecto de decreto, responden a la importancia y trascendencia de un cuerpo normativo que, sin duda alguna, contribuirá al desarrollo del Estado democrático de derecho.

El ambiente favorable que culminó en el 2004 con el esfuerzo de haber introducido al pleno del Congreso el proyecto de ley, cambió en el 2005, cuando la comisión dictaminadora de la ley dio largas al asunto e informó que este instrumento legal era una herramienta sumamente sensible que tenía tres opositores directos: el Consejo Hondureño de la Empresa Privada de Honduras (COHEP), la Asociación de Dueños de Medios Comunicación de Honduras y el Colegio de Periodistas.

Los argumentos dados por estos tres sectores se basaron en los temores vinculados al conocimiento público de cómo se licita y otorga contratos por parte del Estado, y lo relacionado con la publicidad esta-

tal a la prensa y los periodistas³.

El Colegio de Periodistas y el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) presentaron, por separado, su propia propuesta de ley cuyo principal denominador se centró en tratar de garantizar la secretividad y la opacidad en contra de la apertura a la información y la transparencia⁴.

Al trascender los nombres de los opositores públicos a la Ley de Acceso a la Información Pública y Hábeas Data, la alianza natural impulsada por varias organizaciones sociales se convirtió el 19 de octubre de 2005 en una coalición de sectores sociales más amplia denominada "Alianza 72"; la cual toma su nombre del artículo 72 de la Constitución de la República que garantiza la libertad de expresión y del artículo 80 que consigna el derecho a petición.

De esta manera, la Alianza 72 surge por el apoyo dado por la Fundación Trust de las Américas de la OEA, luego de un convenio suscrito con C-Libre como parte de un proyecto centroamericano orientado a fortalecer los esfuerzos en la región en materia de derecho y acceso a la información.

En esta segunda fase de fortalecimiento social se sumaron las or-

ganizaciones ya existentes, otros sectores como grupos de mujeres, organismos propulsores de reformas jurídicas y políticas, como FO-PRIDEH, y la Fundación Democracia Sin Fronteras, entre otros.

El Comité por la Libre Expresión fue el interno de la Alianza 72 el brazo ejecutivo promotor de la ley. Expertos internacionales procedentes de México, Ecuador, Panamá y Estados Unidos se entrevistaron con los congresistas para ilustrarlos sobre los alcances de las leyes de acceso a la información pública y su importancia dentro de la lucha anticorrupción, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

El esfuerzo para que Honduras contara con esta Ley de Acceso a la Información Pública despertó, a su vez, el interés de la cooperación internacional aglutinada en el G-16⁵ por medio de la llamada Mesa de Transparencia.

Una de las agencias multilaterales que facilitó la discusión en Honduras a favor del derecho a la información y las leyes de acceso a la información pública fue el Banco Mundial, por medio de su instituto de capacitación, al promover a nivel latinoamericano dos diálogos regionales sobre acceso a la infor-

3. Informe Nacional sobre el Derecho a la Información y la Libertad de Expresión 2006, C-LIBRE, Tegucigalpa, Honduras.

4. Consultar www.clibre.info/LeydeTransparencia/posicionesc contrarias.

5. El G-16 es el grupo de países cooperantes y donantes, agencias de desarrollo y organismos multilaterales de financiamiento que apoyan a Honduras en materia económica y de fortalecimiento político-social.

mación, transparencia y gobernabilidad incluyente. Esta capacitación se realizó por medio de videoconferencias satelitales y contó con la participación de un promedio de 60 personas entre funcionarios públicos, operadores de justicia, periodistas, diputados, organismos sociales, integrantes de la Alianza 72, contralores, académicos y grupos campesinos.

Paralelo a las acciones efectuadas por las organizaciones sociales, el G-16 desarrolló una labor más diplomática y congruente con las demandas de la ciudadanía, cumpliendo un papel muy decisivo durante todo el proceso hasta llegar a la aprobación final de la Ley de Transparencia. Otros países que en forma bilateral se sumaron a favor de esta ley fueron Suecia, por medio de Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI) y Dinamarca, por medio del Programa Centroamericano de Derechos Humanos (PRODECA). No obstante, la aprobación de esta ley tuvo, entre otros obstáculos, que enfrentar el retraso para su aprobación en el 2005, debido a que en el país entró en vigencia una nueva Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas que cambió las reglas del juego en materia de escogencia a los cargos de elección popular. Ante esta situación, los parlamentarios representados en el Congreso se abocaron de lleno a campaña

ñas de reelección y optaron por engavetar la ley.

En consecuencia, la comisión dictaminadora de la ley nunca emitió una posición y usó durante todo el 2005 una estrategia de evasión que evidenció la falta de voluntad política parlamentaria a favor de un instrumento de esta naturaleza. Ante esa situación, el entonces candidato presidencial por el Partido Liberal, Manuel Zelaya Rosales, hoy Presidente de la República, tomó el tema de la Ley de Acceso a la Información Pública como una propuesta de campaña electoral basada en la transparencia y la participación ciudadana. La propuesta se conoció como Ley de Transparencia, colocando nuevamente el tema en la agenda política electoral y en la opinión pública.

La oferta electoral de Zelaya se basó en los lineamientos sobre esta ley presentados en el 2004 al Congreso Nacional. Posteriormente, tras el triunfo electoral de Zelaya en los comicios generales del 26 de noviembre de 2005, los asesores de su campaña se abocaron al Comité por la Libre Expresión y la Alianza 72 para desarrollar a fondo el proyecto de Ley de Transparencia. El 5 de diciembre de 2005 se inicia un proceso de diálogo formal entre el Comité Coordinador de la Alianza 72 y los asesores del presidente electo Manuel Zelaya para producir las leyes de Transparen-

cia y de Participación Ciudadana, la otra oferta electoral prometida en la campaña.

c. Finalmente, el tercer momento se produce el 5 de enero de 2006, cuando la Alianza 72 entregó al equipo asesor del gobernante electo una propuesta de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que conservaba el espíritu original de la iniciativa engavetada en el Congreso en el 2004.

El 23 de enero, sin conocimiento previo de la Alianza 72, fueron entregadas a la Presidencia del Congreso las propuestas de Ley de Transparencia y Ley de Participación Ciudadana, ya que el nuevo gobernante se comprometió a aprobar ambas leyes durante la toma de posesión como gobernante de Honduras.

La propuesta de ley entregada a la Presidencia del Congreso por el grupo asesor del gobernante electo, había sido sustancialmente modificada y trastocada en función del proyecto entregado por la Alianza 72.

El 26 de enero, contrario a la promesa presidencial, la bancada del Partido Liberal se rehusó a introducir el proyecto de Ley de Transparencia y mediante una acción de cabildeo, la Alianza 72 logró que el proyecto de los liberales fuera presentado por el Partido de Unificación Democrática (UD).

De esta forma inicia otra etapa de diálogos, reuniones, foros, discusiones, negociaciones, cabildeo y búsqueda de consensos a favor de la llamada ahora Ley de Transparencia. Se trataba de volver al principio, en vista que se estrenaba una nueva legislación con nuevos actores políticos a lo interno de la cámara legislativa.

Otro grupo de expertos desfiló por el Congreso para orientar a los legisladores sobre las bondades de la Ley de Transparencia, en tanto el Poder Ejecutivo envió a una delegación de parlamentarios liberales a México para conocer la experiencia de esta ley implementada hace más de tres años en ese país.

En el debate en torno a la ley, se suscitaron roces entre la sociedad civil y la cámara legislativa, especialmente con la junta directiva, al grado que el presidente del Congreso descalificó las iniciativas ciudadanas y denominó a sus impulsores como "grupos callejeros revoltosos" que querían imponer sus criterios a la fuerza entre los legisladores. Posteriormente, el titular del Poder Legislativo se retractó y llamó al diálogo y a la búsqueda del consenso.

En este proceso que llevó once meses hasta su aprobación final el 23 de noviembre de 2006, la Ley de Transparencia tuvo al menos cuatro nuevas versiones; asimismo, comisión dictaminadora original fue suplantada por otra y luego am-

pliada a un total de 17 dictaminadores, el mayor número de parlamentarios con que ha contado ley alguna en Honduras en la última década.

La Alianza 72 en su estrategia de incidencia sumó nuevos esfuerzos y logró incorporar a otra coalición de organizaciones que luchan para que se aprueben legislaciones relacionadas con la minería, el tema forestal, reformas a la ley de aguas, telecomunicaciones, entre otras. Esta nueva coalición se autodenomina «Alianza Cívica por la Democracia», organización que lidera la Diócesis Católica de Copán.

También, en un relanzamiento de su nueva estrategia en la promoción de valores, la integridad y la lucha anticorrupción, el CNA jugó un rol protagónico al sumarse a los esfuerzos ciudadanos, sociales y de la cooperación internacional a favor de una buena ley de transparencia y acceso a la información pública.

El papel de los medios de comunicación masiva en los casi cuatro años que duró este proceso fue cauteloso y de perfil bajo, excepto el día de la aprobación de la Ley, al resaltarla como un mérito exclusivo de los poderes Ejecutivo y Legislativo. La información de contraste fue escasa en estos medios.

No obstante, esta actitud de los medios masivos de comunicación contras-

tó con la *otra cara* de la comunicación social que desde hace tres años están en Honduras a través de la prensa digital y las redes alternativas desarrolladas mediante el uso del Internet, destacando en el proceso de difusión y sistematización comunicativa en torno a la ley de transparencia, la Red de Desarrollo Sostenible, el diario digital Conexihon.com y la Red Probidad; las cuales albergaron en sus sitios más de un centenar de alertas generadas por C-Libre, reportajes, artículos y análisis vinculados con los avances del proceso.

La Alianza 72 y otros organismos aliados acudieron, para fijar posiciones, al recurso de la contratación de campos pagados en los medios escritos de circulación nacional, la colocación de cuñas radiales en medios electrónicos y el patrocinio gratuito de otros espacios de información alternativa como el programa radial del COFADEH.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Al momento de aprobarse la Ley de Transparencia y debido a las constantes modificaciones de que fue objeto el dictamen original del 17 de abril de 2006, la versión final de lo aprobado por los legisladores resultó desconocida.

El 30 de diciembre de 2006, el diario oficial *La Gaceta*, finalmente hizo pública la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública mediante

decreto número 170-2006. La misma consta de 39 artículos que en sus parámetros fundamentales garantiza el acceso ciudadano a la información pública de oficio, al obligar a los funcionarios e instituciones de los tres poderes del Estado y órganos descentralizados a la difusión de sus acciones en forma eficaz y transparente. Contempla, asimismo, los deberes y obligaciones que rigen a todo funcionario público en torno a la competencia de la Ley.

La Ley entrará en vigencia a partir de 2008, con lo cual se le da un año a las instituciones públicas, autónomas, descentralizadas y descentralizadas para que acoplen sus archivos e información acorde a lo que estable la Ley. Ese año se denomina en términos legislativos como “vacatio legis”.

No obstante, al margen de ese año de gracia que tienen las instituciones obligadas, la Ley manifiesta que toda información pública de oficio como estructura orgánica, leyes, reglamentos, circulares, políticas generales, el diario oficial *La Gaceta* actualizado, los registros públicos de cualquier naturaleza, entre otros, pueden ser liberados a partir de la publicación de la Ley (artículo 13).

La Ley de Transparencia garantiza, asimismo, que ante la denegatoria de entrega de información el funcionario está obligado a fundamentar por escrito el porqué se niega a la petición

de información; así, esto permitirá al ciudadano o ciudadana y a las organizaciones sociales y jurídicas, abocarse a las instancias internas antes de acceder a la vía de amparo en la Suprema Corte.

En sus 39 artículos, la Ley de Transparencia crea un órgano garante encargado de supervisar, vigilar y capacitar en derecho a la información a los funcionarios públicos y usuarios de la información. Este órgano es el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP). El IAIP, según la ley, “es un órgano descentralizado de la administración pública que funcionará en consonancia con la Secretaría o Ministerio de la Presidencia de la República, con independencia operativa, decisional y presupuestaria, responsable de promover y facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública, así como de regular y supervisar los procedimientos de las entidades públicas en cuanto a la protección, clasificación y custodia de la información pública, de acuerdo a esta Ley” (artículo 9).

La conformación del IAIP, según la Ley, es responsabilidad del Congreso Nacional quien elegirá a los tres comisionados o comisionadas que lo integrarán durante cinco años, de una terna de 10 personas propuestas por el Poder Ejecutivo, el Foro Nacional de Convergencia, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, la Procuraduría General de la República y el Tribunal

Superior de Cuentas. Cada organización deberá nominar dos personas. La selección de los nominados se hizo en abril y su elección concluyó, en medio de fuertes cuestionamientos, el 9 de agosto de 2007.

La Ley, asimismo, contempla, aparte del IAIP, otra figura denominada «Órgano de Vigilancia y Sistema Nacional de Archivo», en el cual incorpora al CNA dándole funciones como un organismo que “vele por la correcta aplicación de la presente Ley, para lo cual tendrá acceso a las instituciones y a la información que no sea clasificada como reservada, confidencial, datos personales confidenciales o secreta de acuerdo a la ley” (artículo 30). El Órgano de Vigilancia, en este caso el CNA, deberá coordinar con el IAIP y las demás instituciones que menciona la Ley, las acciones de monitoreo, seguimiento, capacitación, socialización y supervisión para su cumplimiento dentro de los límites que le han sido fijados por ésta.

A este órgano de vigilancia, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, agrega otro mecanismo de control: la Comisión Legislativa del Congreso, quien deberá constituir una “Comisión Especial de Seguimiento a la Ley” (artículo 31), que se presume, tendrá una estrecha relación entre el IAIP y el Órgano de Vigilancia.

Riesgos y desafíos de la Ley

El conocimiento público de la Ley de Transparencia por medio del diario oficial *La Gaceta* sirvió para identificar los riesgos y desafíos que presenta.

Entre los riesgos encontrados destaca el hecho de que la Ley de Transparencia no diferencia entre información reservada (de seguridad nacional) e información confidencial (derecho a la intimidad personal), lo que evidencia serias contradicciones al momento de la interpretación cuando se solicite este tipo de información. Además, la Ley crea otra figura para completar ese anillo o cerrojo, que es lo que se denomina como “información secreta”, la cual nunca se explica en qué consiste.

Los artículos del 16 al 19, en donde se contempla esta figura, al referirse a la desclasificación de la información calificada como reservada, secreta y confidencial, dejan abierta la posibilidad de la discrecionalidad a quienes se encarguen de clasificar este tipo de información. Por ejemplo, la ayuda humanitaria cae en la figura de la “información reservada”⁶.

En sus incisos para definir la categoría de “reserva”, la Ley de Transparencia indica que incluso cualquier información que atente contra la gobernabi-

lidad del país cae bajo el sistema de reserva, sin especificar en ninguno de los artículos anteriores y ulteriores el tipo de condiciones que manifiesten cuando una información pública amenace la gobernabilidad de una nación.

En la información “reservada” los legisladores se cuidaron de no incluir un párrafo esencial que constaba en los distintos borradores que tuvo la Ley: “no podrá invocarse el carácter reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad”.

La Ley también, a diferencia de los cuatro borradores anteriores, da a las municipalidades un trato preferencial al excluirlas prácticamente de la rendición de cuentas y al manifestar que éstas “publicarán la relación de los juicios en que sean parte las instituciones públicas y las sentencias definitivas recaídas en ellos”, dejando a los cabildos abiertos la opción de dar la información pública que estimen de su interés y conocimiento público, abriendo así una especie de discrecionalidad.

Otro artículo de la Ley que preocupó es el número 38, que habla de la vigencia de la Ley de Transparencia y literalmente dice lo siguiente:

La presente Ley entrará en vigencia veinte días después de su publica-

ción en el diario oficial *La Gaceta*, a excepción de los artículos referentes a la garantía del Hábeas Data, los cuales entrarán en vigencia una vez sean ratificadas las reformas correspondientes del texto constitucional. **Queda sujeta a la presente normativa, únicamente información pública que se genere a partir de la vigencia de esta ley**⁷.

El ex comisionado de derechos humanos, Leo Valladares, estimó la dedicación final de este artículo donde se establece que sólo será pública aquella información que surja luego de la publicación de la normativa en el diario oficial *La Gaceta*, como “inconstitucional y violadora de tres convenios internacionales de los cuales el Estado hondureño es signatario”⁸. Estos artículos tienen que ver con convenios en materia de libertad de expresión, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción.

El artículo 38 prohíbe la retroactividad en el acceso a la información pública, y según juristas, es inconstitucional porque viola no sólo los principios de libertad de expresión, sino pactos internacionales: “En el fondo lo que hay ahí es un temor a ser investigado y de antemano se declaran culpables al auto

7. Las negritas son de la autora.

8. “Ley de Transparencia no ha entrado en vigencia y ya viola convenios, según juristas”, *Comexifon.com*, edición 65, 16 al 31 de noviembre de 2006.

amistarse, estableciendo esta prohibición", adujo Valladares Lanza.

Ante esta prohibición que contempla la Ley de Transparencia, queda la opción de enmendarla mediante reforma, interponer un recurso de inconstitucionalidad, agotar la jurisprudencia interna o elevar el caso ante la Relatoría de la Libertad de Expresión para ser presentado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos como un caso de violación al derecho de acceso a la información y a los convenios de derechos humanos y de libertad de expresión. Ello implica un proceso largo y costoso, pero ya hay un antecedente favorable en la materia por parte de la Corte Interamericana al emitir un fallo favorable de acceso a la información pública en Chile a mediados de 2006.

Las primeras reformas a la Ley

Una vez conocida oficialmente la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las organizaciones sociales alertaron sobre varios artículos que constituían una especie de trampa en su aplicación. Por ejemplo, el artículo 3, en la definición original de Servidor Público, sólo contemplaba a funcionarios de tercera categoría; mandos intermedios y conserjes, pero exoneraba a los directores de instituciones e incluso a los titulares de los tres poderes del Estado y sus asesores.

También se puso atención al artículo 32 de la Ley, porque entraba en contradicción entre la información reservada y la información que debía ser depurada; así, mientras en la primera la ley establece que la reserva durará el término de 10 años, en la segunda indica que todas las instituciones obligadas pueden depurar sus archivos cada cinco años. Con esta situación se puso en evidencia una contradicción entre ambos artículos, pues cualquier institución pública basándose en el término de la depuración podría eliminar información secreta antes de ser clasificada.

Las organizaciones sociales, entre ellas C-Libre y la Alianza 72, llamaron la atención también acerca de "la ayuda humanitaria" considerada como "información reservada" dentro de la Ley. Asimismo, solicitaron al Congreso, en un documento enviado en marzo de 2007, la eliminación de la colita del artículo 39 que aborda la "vigencia de la Ley", en el sentido que establece lo siguiente: "Queda sujeta a la presente normativa, únicamente la información pública que se genere a partir de la vigencia de esta Ley".

Las observaciones hechas por las organizaciones de la sociedad civil fueron tomadas parcialmente por la Cámara Legislativa, al difundirse el 29 de mayo de 2007, las reformas hechas a la Ley de Transparencia por parte de los parlamentarios. Los diputados alegaron,

en el caso de la definición de servidor público, que por un error de transcripción, la misma no fue adoptada como había sido consensuada con los diversos sectores políticos y sociales.

Las reformas fueron introducidas por la primera vicepresidencia del Congreso Nacional y se reformaron los artículos 3, 11 y 32. El artículo 3, fue objeto de reformas en los numerales 1) y 8); en tanto al artículo 11 se le agregó el numeral 11), mientras que al artículo 32 se le incorporó el literal 32-A.

De esta forma, el Artículo 1, para los efectos de la presente Ley se entiende por⁹:

1) Transparencia: El conjunto de disposiciones y medidas que garantizan la publicidad de la información relativa de los actos de las instituciones obligadas y el acceso de los ciudadanos a dicha información.

2) ...
3) ...
4) ...
5) ...
6) ...
7) ...
8) Servidor público: cualquier funcionarios o empleado del Estado o de sus entidades, en todos sus niveles jerárquicos, incluidos los que hayan sido seleccionados, nombrados, contratados o electos para desempeñar actividades o funciones que sean competencia del Estado, de

sus entidades o al servicio de esos, incluyendo aquellas personas que las desempeñan con carácter ad honórem.

9) ...
10) ...

Artículo 11: Funciones y atribuciones del IAIP: El IAIP tendrá las funciones y atribuciones siguientes:

1) ...
2) ...
3) ...
4) ...
5) ...
6) ...
7) ...
8) ...
9) ...
10) ...

11) Garantizar que se publique la información que debe ser difundida de oficio según el Artículo 13 de esta Ley.

Artículo 32. Depuración: Cada institución pública está en la obligación de conservar y custodiar la información pública, incluyendo la reservada, obtenida o generada con motivo del cumplimiento de sus funciones, mientras conserve valor administrativo o jurídico o en su defecto, por un período no menor de cinco (5) años, se exceptúa de esta regla la información clasificada como reservada la cual sólo podrá ser depurada, transcurrido un año después de vencido el período durante el cual se mantuvo en reserva.

9. Diario La Tribuna, Sección Nacionales, 30 de mayo de 2007, página 10, Tegucigalpa.

Artículo 32-A, Información Pública Anterior a la Ley: La información pública anterior a esta Ley, no podrá ser destruida, alterada ni cambiada bajo ninguna circunstancia so pena de las sanciones que la ley establece.

Las reformas que fueron aprobadas y publicadas en el Diario Oficial *La Gaceta* mediante Decreto número 64-2007 potencian en cierta forma algunos elementos básicos que faltaban en la Ley, pero dejaron sin delimitar qué se entiende por información reservada y por información confidencial, al tiempo que el “término ayuda humanitaria” sigue teniendo un amplio criterio de discrecionalidad al contemplarlo como “información reservada”.

Estas reformas, permitirán aplicar con cierto grado de efectividad la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pero falta aún integrar el Sistema Nacional de Información, la Ley de Archivos y la ratificación de la reforma constitucional que contempla la aprobación de la figura del Hábeas Data como garantía constitucional.

EL IAIP

De acuerdo con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) como órgano contralor y garante de la legislación

secundaria aprobada, permitirá a la ciudadanía y sociedad en general sistemas más confiables y creíbles en materia de acceso a la información pública, rendición de cuentas y protección de datos personales.

Pero, el IAIP en sus artículos del 9 al 12, establece acciones de procedimiento que dejan entrever algunas limitaciones, en comparación con su similar de México que sirvió de modelo para su conformación y constitución.

Una primera limitante que se vislumbra es que su autonomía es relativa, al depender del Ministerio de la Presidencia, aunque goce de autonomía presupuestaria.

En el caso del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) en México, éste en su artículo 33 de constitución¹⁰ claramente deja establecido que “es un órgano de la administración pública federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades”.

Luego en la integración y dirección del IAIP hondureño, la Ley de Transparencia indica que los tres comisionados

que lo conformarán durarán en sus cargos cinco años y sólo podrán ser sustituidos por imposibilidad legal o natural o cuando sus actuaciones entren en conflicto con la naturaleza de las funciones del Instituto. La presidencia del IAIP, sostiene, será ejercida por cada uno de los miembros mediante rotación anual.

En México, por ejemplo, por ser el modelo usado para la ley hondureña, la presidencia del Instituto de Acceso a la Información Pública dura dos años a fin de darle una cierta estabilidad institucional y no se permite la reelección de los comisionados, algo que en el caso hondureño es una posibilidad abierta.

En la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública recientemente aprobada en Honduras, los requisitos para optar al cargo de comisionado de acceso a la información son: ser hondureño, mayor de 35 años, no haber sido condenado penalmente, contar con una experiencia profesional no menor de diez (10) años de servicio público o académico.

Con respecto a estos requisitos, los legisladores se cuidaron de no agregar a esas condiciones, las recomendaciones hechas por diputados de la comisión dictaminadora en el sentido de que no podrían ser comisionados lo que tuviera una trayectoria política partidaria reconocida, ni lazos familiares en el actual gobierno.

En el caso mexicano, no pueden ser comisionados del IFAI personas que hayan sido secretarios de Estado, jefe de departamentos administrativos, e Procurador General de la República, senadores, diputados federales o locales dirigente de un partido o asociación política, gobernador de algún Estado o jefe de gobierno del Distrito Federal durante el año previo al día de su nombramiento.

Aunque las restricciones de la Ley de Transparencia vislumbran un enorme desafío por parte de la ciudadanía y el Estado mismo, estos se centran, del lado de las organizaciones sociales impulsoras del proceso, en comenzar a generar demandas para su aplicación un amplio proceso de capacitación ciudadana y a los funcionarios en torno a las ventajas de la Ley de Transparencia, la cultura de la información, la importancia de la rendición de cuentas y los mecanismos a utilizar dentro del Estado para solicitar y obtener información.

Las organizaciones sociales deben apropiarse del artículo de la Ley que contempla que la transparencia y la rendición de cuentas son garantías para un mejor desempeño del servidor público y del gobierno en general y, además, condiciones necesarias para una efectiva participación ciudadana en la construcción de una auténtica democracia.

10. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. “Transparencia, acceso a la información y datos personales”, Marco Normativo. Cap. II. IFAI, segunda edición, México, DF, diciembre de 2003., Páginas 33- 35.

Es necesario educar e informar a los beneficiarios y garantes de la Ley que la rendición de cuentas consiste en sentar responsabilidades por las decisiones, acciones, resultados, efectos e impactos que el Estado provoca. Las instituciones públicas deben rendir cuentas ante la sociedad a la cual sirven y para lograrlo se apoyarán en tres componentes¹¹:

- Disponibilidad de acceso a la información.
- Existencia de comunidades de interpretación.
- Mecanismos de corrección y aprendizaje.

También, las instituciones públicas deben apropiarse del principio de la Ley que manifiesta que el derecho de acceso a la información pública es garantía de transparencia para que los ciudadanos puedan fiscalizar y exigir cuentas a los servidores públicos, a cada paso del proceso, en cualquier momento y, además, constituye un medio eficaz contra la corrupción.

En este contexto, la socialización de la Ley de Transparencia debe estar orientada no sólo al principio de rendición de cuentas que abarca a la instituciones del Estado y a las organizaciones gubernamentales y privadas que manejan fondos públicos, sino que también propiciar en los espacios académicos y en la Secretaría de Educación

el mandato que establece esta norma legal en el sentido que “por conducto de las instituciones de educación formal o no formal y las universidades públicas y privadas, incluirán contenidos sobre esta materia en los planes o programas de estudio”.

En cuanto a la conformación del órgano garante, en este caso el IAIP, es preciso dar un seguimiento a su constitución y al reglamento que lo regirá, ya que será la reglamentación adecuada la que permitirá hacer de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública una herramienta eficiente en materia de integridad, auditoría social y rendición de cuentas.

A su vez, vigilar porque las comisiones de enlace de entrega de la información que tendrá cada dependencia pública no se conviertan en oficinas de relaciones públicas de propaganda e imagen institucional, sino en entes técnicos, capacitados y profesionalizados donde el acceso a lo público sea la norma y no la excepción.

Una propuesta interesante del IAIP en su reglamentación interna sería que incluyera en sus informes anuales y mensuales que dará al Congreso y al Poder Ejecutivo, una base de datos que le rindan las dependencias y entidades que incluya, al menos, el número de solicitudes de acceso a la información

presentadas ante cada dependencia y entidad, así como su resultado, su tiempo de respuesta; el número y resultado de los asuntos atendidos por el Instituto; el estado que guardan las denuncias presentadas ante los órganos internos de control y las dificultades observadas en el cumplimiento de la Ley.

El IAIP en el reglamento que haga de la Ley de Transparencia deberá tomar en cuenta para una mayor normatividad y aplicación de la misma, algunas recomendaciones bajo las cuales operan otros institutos similares, siendo, por ahora, el de México, el que cuenta con un mejor desempeño y desarrollo. Estas recomendaciones que permitirán hacer más expedita su función y reglamentación de la Ley son las siguientes:

1. Disposiciones generales.
2. Obligaciones de transparencia.
3. Publicación de proyectos de leyes y disposiciones administrativas de carácter general.
4. Clasificación de información.
5. Información reservada.
6. Información confidencial.
7. Organización de archivos.
8. Protección de datos personales.
9. Costos por reproducción y envío de la información.
10. De las unidades de enlace y los comités de información.
11. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

12. Del procedimiento de acceso a la información.

13. De los procedimientos de acceso y corrección de datos personales.

14. De los procedimientos ante el Instituto.

15. Transitorios.

Todos estos mecanismos permitirán que la Ley de Transparencia se aplique en forma más eficiente y sea menos engorrosa, al tiempo que dará a la ciudadanía una especie de guía a seguir al momento de solicitar información pública.

En contrapeso, las organizaciones sociales encargadas de vigilar el efectivo cumplimiento de la Ley tienen enormes posibilidades de contribuir a la construcción de ciudadanía y cultura democrática difundiendo y socializando lo bueno, malo y perfectible de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública haciendo hincapié en que el derecho de y a la información no es una concesión de los Estados a la sociedad, sino un derecho ciudadano garantizado en las convenciones internacionales y tratados humanitarios.

En el caso del órgano garante que recae en el IAIP, debe incidir para que dada su conformación se caracterice por ser un ente:

- Accesible
- Asequible
- Oportuno
- Independiente
- Especializado

11. Ver para crear: la información pública ciudadana en América Central, un estudio desde la sociedad civil. Fundación Acceso, Costa Rica. Pág. 199.

Asimismo, velar porque las funciones otorgadas no recaigan sólo en recomendaciones que pueden ser obviadas por los funcionarios y cuidar porque no sea un ente eminentemente *ad hoc*, porque ello crearía fuertes desventajas y debilidades en la aplicación de la Ley, ya que sin un cumplimiento efectivo, la ley no existe en la práctica.

Al cierre de este informe, la Alianza 72 y el Comité por la Libre Expresión (C-Libre) no habían emitido una posición pública sobre los avances y obstáculos que presenta la Ley de Transparencia, pero en dos comunicados públicos hacen hincapié en que "aún falta desarrollar ampliamente el régimen jurídico para que este derecho a la información pública sea convertido en una realidad

práctica, y que dependerá del ciudadano común y de su capacidad de organizarse para que la ley se vuelva una realidad cotidiana. Ese es también nuestro compromiso"¹².

"En este sentido, el actuar del Estado debe regirse por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hará posible que los ciudadanos ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de tal forma de poder cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Por ello, para ejercer el control democrático, es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control", reafirma en un comunicado emitido a mediados de diciembre la Alianza 72.¹³

Mecanismos más usados por el Estado para dar y generar información

Al abordar el tema de los mecanismos más usados por el Estado para dar y generar información, es inevitable hacerse las siguientes preguntas: ¿Por qué es importante el acceso a la información desde la perspectiva de la gobernabilidad? ¿Qué ventajas trae para el Estado?

Las respuestas a estas preguntas están contempladas en las definiciones proporcionadas y manejadas por el Banco Mundial con respecto al acceso a la información desde la perspectiva de la gobernabilidad, así, favorece porque¹⁴:

- Crea espacios para acrecentar la voz para la acción ciudadana que contribuye a la demanda de rendición de cuentas por parte de la administración pública.
- Hay un mayor escrutinio que contribuye a la prevención y reducción de la corrupción.
- Un mejor análisis, monitoreo y evaluación de oportunidades y riesgos por parte de quienes toman deci-

siones políticas y económicas que conduce a mejorar la efectividad gubernamental en el diseño e implementación de políticas.

- Una mejor coordinación entre agencias del Estado.
- Una mayor apertura que conduce a la confianza en las instituciones públicas, cohesión social y la cultura democrática.

Desde la perspectiva económica permeante:

- Decisiones más acertadas por parte de empresas o individuos y, por ende, a la reducción de costos de transacción y eficiencia en la asignación de recursos.
- Menor incertidumbre, reducción de la volatilidad, prevención de crisis financieras, pues los mercados penalizan menos a los países que revelan información sobre sus políticas.
- Mejor calificación de riesgo crediticio.

12. Comunicado público de C-Libre. ¿Ahora qué sigue? Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Red de Desarrollo Sostenible (RDS). 13 de diciembre 2006.

13. Comunicado público de la Alianza 72, diario *El Heraldo*, 11 diciembre de 2006.

14. Conferencia Ernesto May, Director de Política Económica y Programas para la Reducción de la Pobreza, América Latina y el Caribe, II Diálogo Regional sobre Acceso a la Información, Transparencia y Gobernabilidad Incluyente para Honduras, Bolivia, Nicaragua, Guatemala y República Dominicana, Banco Mundial, Marzo, 2006.

ticio y menor costo de endeudamiento.

- Mayor inversión extranjera, ya que los inversionistas tienden a evitar países con alta corrupción y falta de información confiable.

La información pública es aquella que remite al dominio público, no íntimo ni privado; aquel que es “de todos y para todos” (Montenegro: 2003). La información pública institucional puede ser generada por el Estado o por personas y organizaciones desde fuera del Estado, según la definición antes citada. En el caso de este informe, interesa la información pública que genera y ofrece el Estado.

En Honduras, la transparencia y la apertura a la información no ha sido la regla que domine al país y la sociedad en general; el ocultamiento de información es y ha sido hasta ahora la norma. La nación tiene fuertes rasgos de autoritarismo y secretividad heredados de los regímenes militares que gobernaron, de facto y ocultamente, desde la década de los setenta hasta inicios de los años noventa. Los mecanismos más utilizados por el Estado para generar información han sido sus oficinas de relaciones públicas mediante boletines que anuncian en acciones publicitarias más que políticas públicas de fondo.

En materia de mecanismos estata-

les de información pública, la historia más reciente registra la época de los militares en los años setenta y la década de los ochenta, a partir del 1982, cuando el país retornó a la democracia formal como a los períodos en los cuales se visualizó una política pública de comunicación e información generada desde el Estado.

Los militares crearon, el 1 de abril de 1975, la Secretaría de Cultura, Turismo e Información, conocida como SECTIN, la cual contemplaba una política informativa desde la visión del Estado hacia la ciudadanía. Posteriormente, con la entrada de los gobiernos civiles, ésta se convirtió en la Secretaría de Prensa, concebida siempre bajo el enfoque de la publicidad de las acciones del Estado.

Peró, la función de la Secretaría de Prensa fue desapareciendo paulatinamente y entró la década de los noventa su perfil bajó a tal grado que quedó consignada a una simple dirección de prensa que centró sus acciones ya no en generar información sobre las políticas del Estado, sino en promover la imagen y el mensaje presidencial. Los esfuerzos estatales por estructurar en materia de política pública una estrategia de comunicación e información no han dado resultados en los últimos años, pero ello no ha sido obstáculo para que la ciudadanía en general obtenga,

oficial u extraoficialmente, acceso a la información pública, oficial y sensible del Estado.

Un estudio elaborado por el periodista Armando Sarmiento, para el C-Libre, revela que el acceso a los archivos públicos en Honduras es casi inexistente; de modo que no prevalece la cultura de la información, sino la de secretividad. El 70% de las instituciones consultadas (de 53 en total) no entregan información a sus ciudadanos cuando éstos la solicitan y el argumento que otorgan al momento de su petición es que la misma es “confidencial”.

Cuando se solicitaba información vinculada con la ejecución de proyectos en el 2004 —montos, presupuestos y adjudicación de contratos de licitaciones—, la información fue negada en el 55% de las veces, sostiene el informe denominado “El acceso a la información pública en Honduras, situación y perspectiva”¹⁵.

Las instituciones calificadas en la investigación como las “más cerradas” para entregar información son el Ministerio de la Defensa, Ministerio de Seguridad, Secretaría de Educación, Congreso Nacional, Tribunal Supremo Electoral, la Dirección Ejecutiva de Fomento a la Minería (DEFOMIN) y el Fondo Nacional para la Producción de la

Vivienda (FONAPROVI).

La más proclive a dar una información completa fue la Dirección de Ciencia y Tecnología Agropecuaria (DICTA). En entrega de “información parcial”, le siguen los Ministerios de Cultura, Arte y Deportes, Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, Procuraduría General de la República, Instituto Nacional Agrario y el Consejo de Ciencia y Tecnología (COHCIT). La investigación fue efectuada en el 2005.

Entre las limitaciones que los funcionarios argumentan para no dar información pública completa destacan el temor a represalias, la secretividad, la confidencialidad, las restricciones en la ley y la disponibilidad sólo a “cierto público”, entre los argumentos más comunes.

Las personas auscultadas en las instituciones, en el discurso público, mostraron anuencia a la transparencia, pero al ponerlos a prueba, en la práctica, alegaron razones discrecionales para no dar la información completa y correcta. Sin embargo, fueron partidarios de la importancia de contar con una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública indicando la necesidad de contar con oficinas especializadas encargadas de ofrecer este servicio al público; aunque otros, en un 59% consideran que este papel le corresponde a las de-

15. Comité por la Libre Expresión, Tegucigalpa, febrero de 2006.

pendencias de relaciones públicas. De acuerdo al estudio efectuado por C-Libre, el principal temor de los funcionarios ante el pedido de información se relaciona con la procedencia del solicitante, a través del cual pretenden inferir cuál es el objetivo de la búsqueda. Esto confirma que no existe en la práctica una noción de que el ciudadano posee un interés legítimo al solicitar información, aunque el discurso oficial recolectado en la investigación pretende hacer creer lo contrario y,

tampoco, se percibe en el funcionario público la cultura de servicio y apertura a la información.

En Honduras, según esta investigación, prevalece una “cultura cripotocrática” al interior de las instituciones del Estado, la cual se define como el conjunto de reglas escritas y no escritas que restringen la divulgación de información dentro de las instituciones o empresas, fomentando el secreto; tal como se ilustra en el siguiente cuadro No. 1.

CUADRO No. 1

Nivel de acceso a la información en las instituciones públicas

Nombre institución	Prevalece cultura del secreto	Proclive a la transparencia	Totalmente transparente
Ministerio de Defensa	X		
Ministerio de Seguridad	X		
Ministerio de Educación	X		
Congreso Nacional	X		
Tribunal Supremo Electoral	X		
DEFOMIN	X		
FONAPROVI	X		
Secretaría de Cultura, Artes y Deportes		X	
Secretaría de Industria y Comercio		X	
Secretaría Agrícola y Ganadería		X	
Procuraduría General de la República		X	
Instituto Nacional Agrario		X	
COHCT		X	
DICTA			X

Fuente: Elaboración propia con base en la información proporcionada en la investigación realizada para C-Libre; incluye el periodo de 2005.

Producto de la información recopilada en este trabajo investigativo, en el 41% de las 53 instituciones objeto del estudio, un 59% no pidió identificación para ingresar a sus instituciones en busca de información, en tanto que un 41% sí exigió algún tipo de identificación y una se negó rotundamente a que ingresaran a sus instalaciones (Ministerio de Defensa).

La mayoría de las instituciones públicas tienen bajo su cargo dependencias destinadas a la atención del público cuyo nombre varía desde recepción, oficina de atención al usuario, información, sala de consulta; hasta las oficinas de relaciones públicas. Pero, ninguna de ellas está preparada para aplicar la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En los casos en donde se entregó la información, algunas de las dificultades surgidas obedecieron a que los funcionarios alegaron dificultades para entregarla, luego pidieron que la misma no fuera divulgada y gran parte de la información obtenida no correspondía a lo solicitado.

La captura de la información en las instituciones públicas se centró en tres categorías: a) información de carácter general; b) información general potencialmente conflictiva (ejecutores de proyectos, montos ofertados, etc.) y c) información potencialmente conflictiva de carácter específico para cada institución (monto, subsidios entregados

a los diputados, licencias ambientales otorgadas, etc.).

A medida que se solicitaba la información, la apertura a la misma variaba según las categorías. Cuando se ingresó a la categoría C, las fuentes se volvieron estrictamente cerradas, al grado que un 70% de las organizaciones consultadas se negaron a dar la misma alegando acciones de reserva, seguridad nacional y confidencialidad, entre otras, según se desprende de la investigación.

Un 98% de los funcionarios consultados considera que el derecho a la información es un derecho ciudadano, pero en un 62% desconocen los alcances de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Asimismo, los responsables de las unidades de comunicación opinan que el mecanismo más usado por los gobiernos para dar información, una vez en vigencia la Ley, deben ser las oficinas de relaciones públicas las encargadas de canalizar las solicitudes de acceso a la información por considerar que:

- Son las instituciones adecuadas y más especializadas.
- Son las responsables de llevar la imagen de la institución.
- Porque fueron creadas para generar imagen e información.
- Porque les permite mantener un “mejor control” de la información de la institución.



La información no disponible al público, según las instituciones consultadas, son:

- Financiera
- Administrativa
- Procesos judiciales y administrativos
- Corrupción
- Lo que está en discusión
- Estadísticas
- Datos que afectan al Gobierno
- Otros (no específica)

La información disponible al público, según la consulta a los funcionarios:

- Toda, salvo la que restringe la Ley
- Alguna
- Casi nada
- Toda, pero a cierto tipo de público
- Toda

En estas últimas dos categorías entre lo disponible y lo no disponible, se revela que la secretividad es la regla, aunque en la práctica el discurso público sea de total apertura a la información. Temas relacionados con la corrupción, aspectos que afectan la imagen de los gobiernos, el uso de datos estadísticos confiables, acciones administrativas y la cuestión financiera, siguen siendo temas sensibles cuyo mecanismo de acceso por parte del gobierno es "restringido".

Los consultados, según se deduce de la investigación, inicialmente argumentaron que toda la información en sus instituciones era de conocimiento público, pero a medida que se entraba al detalle

surgieron las cortapisas: disponible, pero a cierto público, disponible salvo lo que limita la ley, alguna información disponible, casi nada está disponible.

Los mecanismos de entrega y acceso a la información por parte del Estado se siguen centrando en los reportes de las oficinas de relaciones públicas, las ruedas de prensa, los campos pagados, y algunos, han optado como la Secretaría de Finanzas, la Dirección Ejecutiva de Ingresos, entre otros, por colgar en sus portales virtuales información que en la mayoría de las veces no está actualizada.

Al cierre de 2006, la Casa Presidencial, por ejemplo, recién había instalado su página en Internet tras casi 10 meses de haberla cancelado y su actual diseño carece de mecanismos efectivos de acceso a información; se encuentran datos sueltos y boletines de prensa desactualizados que no constituyen en sí una herramienta efectiva de acceso a la información pública.

La Ley de Transparencia enfrenta el desafío de hacer más efectivos los mecanismos que usa el Estado para dar información pública que debe pasar por una formación continúa a los servidores públicos sobre su función y atención a la ciudadanía, capacitación técnica, actualización de sus portales en Internet y facilidad en el manejo de los formatos de solicitud de información que se apliquen una vez entrada en vigencia la Ley.

Propuesta y consideraciones finales

A continuación se presentan las principales consideraciones encontradas en materia del estado-situación del derecho de y a la información en Honduras para lograr, a corto y mediano plazo, acciones prácticas que permitan fortalecer la lucha anticorrupción, hacer efectiva la implementación, monitoreo y seguimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en aras de fortalecer el Estado de derecho, la gobernabilidad y la democracia en Honduras:

- El derecho a la información si bien se encuentra enunciado tíbiamente en la Constitución hondureña y en algunas legislaciones secundarias, su ámbito es bastante limitado y es necesario elevarlo a categoría de garantía ciudadana para su mayor desarrollo y aplicación.
- Honduras debe adecuar en materia de libertad de expresión y derecho a la información, su legislación interna con base en los estándares internacionales de las convenciones y tratados internacionales.
- El proceso de formulación y aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

data de hace cuatro años y a diferencia de otras leyes en el país, surge producto de una demanda ciudadana ampliamente consensuada, con un buen nivel de propuestas.

- La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública es sólo el marco regulador para hacer un uso más efectivo y transparente del acceso a la información pública, por tanto, no es con ella que surge el derecho a la información, porque éste siempre se ha ejercido.

- Aunque la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública es un paso positivo en materia de fortalecimiento del Estado de Derecho, debe corregir incongruencias graves en lo referente a la información reservada, información confidencial e información secreta, pues confunde el derecho a la intimidad con la seguridad nacional.
- El órgano garante de la Ley, visualizado en el IAIP, debe gozar de mucha credibilidad y respeto entre la ciudadanía para evitar desaciertos cometidos con instituciones similares en el pasado reciente.
- Las organizaciones sociales y de lucha contra la corrupción están en

- La obligación de comenzar a socializar las ventajas y desventajas de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para generar una amplia demanda de petición ciudadana que permita mostrar al Estado, una vez en vigencia el instrumento legal a partir de 2008, su capacidad de respuesta y de apertura a la transparencia y la rendición de cuentas.
- Falta desarrollar ampliamente el régimen jurídico para que el derecho a la información pública sea convertido en una realidad práctica. Dependerá del ciudadano común y de su capacidad para organizarse, así como de las mismas organizaciones impulsoras de la iniciativa, que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública se vuelva una realidad cotidiana.
- A partir de la entrada en vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Estado está en la obligación de promover, como bien lo establece la norma, una cultura de la información a nivel de los funcionarios públicos y de las estructuras encargadas de la educación formal y no formal en el país.
- De acuerdo con investigaciones recientes, en Honduras la mayoría de sus instituciones públicas y descentralizadas no están acostumbradas a brindar información, alegando confidencialidad, secretividad y temor a represalias con despidos.

- El 2007 debe ser un año de promoción, socialización, capacitación y consultas para auscultar la capacidad instalada con que cuenta el gobierno, instituciones descentralizadas y gobiernos locales a nivel de oficinas de acceso a la información, banco de datos, archivos y mecanismos de petición, aplicación y cumplimiento sobre la demanda de información pública que genere la sociedad.
- Las reformas hechas a la Ley de Transparencia, antes de entrar en plena vigencia, si bien evidencian cierta voluntad política por hacer efectivo un instrumento de esta naturaleza, deben continuar para evitar que bajo el manto de "la ayuda humanitaria" se permitan canales que lejos de generar transparencia, desaten alarmantes síntomas de impunidad y opacidad.
- El LAIP, una vez entrado en funciones, debe comenzar a elaborar el reglamento interno de la Ley para solventar las lagunas y vacíos que aún guarda la misma en aspectos de secretividad y confidencialidad. A su vez, debe comenzar a implementar el Sistema Nacional de Información e impulsar una Ley de Archivos y la reforma constitucional para ratificar la figura del Hábeas Data como garantía constitucional, a fin de que exista armonía al momento de aplicar plenamente la Ley de Transparencia.

Bibliografía

- Acceso a la Información Pública en las Américas. Aportes de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Washington.
- Agurcia Agurcia, Mery. *La Libertad de Expresión en la Legislación de Honduras (examen y compilación)*. C-Libre, 2003.
- Alertas generadas por C-Libre y la Red Probidad sobre el estado de la Ley de Acceso a la Información Pública 2003, 2004, 2005 y 2006.
- Comunicados Alianza 72, 2006.
- Constitución de la República de Honduras de 1982.
- Diario digital *Conexihon.com*. No.1 - 65. 2004, 2005 y 2006.
- Diario *La Tribuna*, 30 de mayo de 2007.
- Informe Nacional sobre el Derecho a la Información y la Libertad de Expresión en Honduras, 2006. Comité por la Libre Expresión, Tegucigalpa, 2007.
- La protección de la libertad de expresión y el sistema interamericano*. Centro por la Justicia y el Derecho Internacional
- (CEJIL). San José, Costa Rica, 2003.
- Martínez Franzoni, Juliana. Ver para creer: *La información pública ciudadana en América Central. Un estudio desde la sociedad civil*. Fundación Acceso, Costa Rica, 2003.
- Memorias I y II Diálogo Regional sobre la Transparencia, Acceso a la Información y Gobernabilidad Incluyente. Banco Mundial, 2005 y 2006.
- Memorias de diálogos regionales y nacionales de C-Libre sobre proceso de formulación e incidencia en la Ley de Acceso a la Información Pública durante los años 2003, 2004, 2005.
- Proyecto Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, último borrador aprobado y discutido 22 y 23 de noviembre 2006, Congreso Nacional.
- Sarmiento, Armando. *El acceso a la información pública en Honduras. Situación y Perspectiva*. C-Libre, 2005.
- Transparencia, acceso a la información y datos personales. Marco Normativo, IPAI. México, DF, 2003.



www.cna.hn

Col. Las Minitas, Ave. Juan Lindo N. 502
Tel.(504)231-1095/231-1254/231-1289/Fax:231-1458



CEH



CEH



COHEP



CRU



CTH



COCOCH



FECOPRUH



FOPRIDEH



ANDEPH



AMHON



FONAC



AMC