

Elementos para una conceptualización del derecho a la información

Leo Valladares Lanza



lección Ética e Integridad para el Desarrollo

23.445
176



Consejo Nacional Anticorrupción





CNA

Consejo Nacional Anticorrupción

**Elementos para una
conceptualización
del derecho a la información**

Leo Valladares Lanza

323.445
V18
C.H.
Valladares Lanza, Leo
Elementos para una conceptualización del derecho a la información/Leo
Valladares Lanza.
--[Tegucigalpa]: Consejo Nacional Anticorrupción/[Publigráficas], [2008]
33 p.
Bibliografía al final de la obra
ISBN: 978-99926-753-0-4
1.- LIBERTAD A LA 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: Marla Lozano

Diseño y diagramación: Hektor Varela

Impreso en: Publigráficas S. de R. L.

Índice

Presentación 7

Introducción..... 9

1. El derecho a la información como derecho humano 11

2. El desarrollo del derecho a la información..... 15

3. Naturaleza del derecho a la información..... 21

4. El derecho a la información y el derecho de acceso a la información en Honduras 25

5. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 31

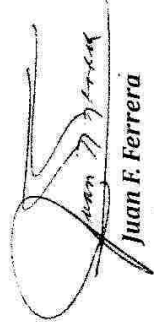
Bibliografía 33

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 F. Ferrera
Coordinador del CNA

Introducción

El presente documento consigna los inicios fundamentales del derecho a la información y el acceso a la información pública a la luz de la historia, los tratados internacionales y la Constitución de la República de Honduras, como parte de su evolución y alcance en ese ejercicio democrático y ciudadano de exigir la rendición de cuentas y la transparencia por parte de los Estados.

El derecho a la información es concebido como una garantía inherente al ser humano que tiene sus raíces en céntricos, dentro de una postura humanista, al hombre en la cúspide de todo ordenamiento jurídico.

Como un aporte al debate jurídico y social que la evolución del derecho a la información ha empezado a desatar en Honduras, este documento engloba los orígenes de este derecho y su evolución que, en el caso hondureño, tiene su mayor expresión en la reciente aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuyo alcance y trascendencia será objeto de posteriores análisis.

Sobre este tema, cabe preguntarse qué es el derecho a la información y qué debe entenderse por acceso a la información pública, interrogantes que tratan de ser desarrolladas y explicadas en este texto, así como la obligación de la transparencia y rendición de cuentas por parte de los Estados y la importancia que ello tiene en términos de democracia, gobernabilidad y participación ciudadana.

De esta manera, es posible advertir que el derecho a la información es vital para una nación que busca la transparencia y la rendición de cuentas, de ahí que la lucha por la información tiene el propósito fundamental de evitar el secreto en la información, pues a medida que una ciudadanía esté mejor informada del accionar en la actividad pública, en esa misma dimensión podrá tomar las mejores decisiones políticas y sociales que conlleven a su bienestar y a la preeminencia de las libertades humanas, básicas para un buen control en la gestión pública y en la democracia.



El derecho a la información como derecho humano

Sin duda alguna, uno de los temas que más se ha debatido en los últimos tiempos es el llamado «derecho a la información», al cual se le reclama como una conquista impostergable no sólo en nuestro país, sino en el mundo entero.

Este «nuevo derecho» tiene sus raíces en la postura humanista de situar al hombre en la cúspide de todo ordenamiento jurídico, para que se le reconozcan una serie de derechos que se consideraran fundamentales, sin cuyo reconocimiento y protección no podría desarrollarse el hombre como tal.

Por otra parte, en la actualidad se trata de cimentar el contenido de la justicia sobre la base del reconocimiento de la dignidad fundamental de la persona humana y de los derechos que de ella emanan. En este contexto, la primacía de la persona y de su inherente dignidad es una doctrina de raigambre cristiana, tal como lo señalan las Sagradas Escrituras: “Dios creó el hombre a su imagen; a imagen de Dios lo creó” (Génesis: 1:27).

De esta manera, por haber sido hecho a imagen de Dios, el ser humano tiene la dignidad de persona; no solamente es algo, sino alguien capaz de conocerse, de poseerse, de entregarse libremente y de entrar en comunión con otra persona. Así, la dignidad humana se manifiesta a través de la libertad, lo que quiere decir que el hombre es un ser que tiene fines propios que cumplir por sí mismo, o lo que es igual, diciéndolo con una expresión negativa que quizá resulte más clara, el hombre no debe ser un mero medio para fines ajenos o extraños a los suyos; ya lo decía el filósofo Kant, quien afirmaba que el hombre es un fin en sí mismo, un auto fin.

Sin la vida el ser humano no podría desarrollar su dignidad; a su vez, la dignidad da un valor superior a la vida. Por eso la Constitución de la República (1982) establece que el derecho a la vida es inviolable (Art. 65), la prohibición de la pena de muerte (Art. 66) y la protección del que “está por nacer” (Art. 67). Pero, para que esa vida se desarrolle se requiere la libertad, la capacidad de deci-

dir: "Toda persona tiene derecho a que se le respete su integridad física, síquica y moral. Nadie debe ser sometido a torturas, ni penas, ni tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano" (Art. 68). "La libertad personal es inviolable y sólo con arreglo a las leyes podrá ser restringida o suspendida temporalmente" (Art. 69).

En conclusión, la dignidad, la vida y la libertad son la base de todos los derechos humanos; por eso estos son inherentes al ser humano, ya que no dependen de su reconocimiento por el Estado ni son concesiones suyas; tampoco dependen de la nacionalidad de la persona ni de la cultura a la cual pertenece. Son derechos universales que corresponden a todo habitante de la tierra.

La expresión más notoria de esta gran conquista se materializa en el Artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros". No obstante, para que el ser humano pueda expresar sus pensamientos, emociones y concepciones del mundo requiere del conocimiento, o sea, de *estar informado*. Es el derecho a estar informado, de conocer al mundo, lo que le permite ejercitar su capa-

cidad de decidir, de ejercer su propia dignidad.

Históricamente se dio por sentado que el hombre al tener capacidad de expresarse, también tenía libertad para conocer, que tenía una posibilidad ilimitada para acceder a la información, pero en la realidad no ha sido así. Han tenido que pasar muchos siglos para que el saber se universalice, a tal grado que aún existe un elevado porcentaje de la población mundial que es analfabeta. Sin embargo, hemos presenciado en la segunda mitad del siglo XX y lo que va del XXI, un espectacular avance de las comunicaciones; primero el telégrafo, después la radio y la televisión; ahora la Internet, que es una red de redes que nos permite comunicarnos, en forma instantánea y en tiempo real, con cualquier parte del mundo; también está la "multimedia", que es una combinación de diversos medios de comunicación que, al mismo tiempo, es máquina de escribir, imprenta, radio, televisión y equipo musical.

Estas innovaciones comunicativas del mundo actual representan la posibilidad de acceder en forma instantánea a millones de datos, de tal forma que en segundos podemos saber lo que piensan y expresan personas que están a miles de kilómetros de distancia. Este nuevo conocimiento se llama «informática». Nadie que pretenda vivir el tiempo presente puede darse el lujo de ignorar como se trabaja en una compu-

tadora u ordenador. Vivimos en la era de la información, se habla ahora de la sociedad de la información, o en una expresión más profunda, la sociedad del conocimiento y del saber. De ahí que se haya acuñado la famosa frase: "la información es poder".

Por eso no debe extrañar que en la época actual reivindicemos el derecho a la información, ya que habiendo tanta información a nuestra disposición, es

imperdonable que no se pueda utilizar para tomar nuestras decisiones. Y esto es válido para todas las esferas, tanto las individuales como las sociales, por eso hoy en día no puede haber una auténtica sociedad democrática si ésta desconoce qué es lo que hacen sus autoridades. La democracia moderna requiere, necesariamente, garantizar a todo el pueblo el "derecho a la información".



El desarrollo del derecho a la información

Los antecedentes

Fue en el siglo XVIII, con el pensamiento racionalista y liberal de las revoluciones americana y francesa, que se sentaron las bases de la democracia moderna, la reivindicación de un gobierno del pueblo y para el pueblo. Un primer ejemplo lo tenemos en James Madison, uno de los padres constitucionales de los Estados Unidos de América, que decía: “Un gobierno popular sin información popular o con medios para que ésta sea accesible, constituye el prólogo de una farsa o de una tragedia, o quizás ambas cosas. El saber siempre debe gobernar la ignorancia; y la población que busca ser su propio gobernante debe proveerse a sí misma con el poder que el conocimiento trae consigo”.

En este orden de cosas, la lucha por la información se lleva a cabo entre el público que desea dicha información y aquellos en el poder que no permiten que el pueblo tenga acceso a ésta. La filosofía de Madison sugiere que:

- a. La secretividad impide la educación política de una comunidad, de tal manera que las decisiones electorales no se encuentran completamente informadas.
- b. Las oportunidades que tienen los individuos para dar una respuesta significativa a iniciativas políticas son debilitadas.
- c. Un cierto tipo de clima político se genera cuando los ciudadanos perciben al gobierno no con responsabilidad y confianza, sino con malevolencia y desconfianza¹.

Lo anterior denota que desde los inicios de la democracia se percibió el derecho a la información como un requisito indispensable del ejercicio democrático. Esto se evidencia en la famosa Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, que fue producto de la revolución francesa, la cual contiene dos artículos que se refieren, parcialmente, al derecho a la información:

Artículo 14. Todos los ciudadanos tienen el derecho de comprobar por sí

1. Manual de Transparencia Internacional, Cap. 24. 2000.

mismos o por medio de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, seguir su empleo y determinar la cualidad, la cuota, el sistema de cobro y la duración.

Aunque este artículo se refiere al delimitado tema de las cargas tributarias y los impuestos, atribuye a los ciudadanos el derecho de informarse para aprobarlas y saber cómo se gastan. Asimismo, no solamente establece un derecho a la información, sino el derecho a exigir la rendición de cuentas a las autoridades, derecho que se establece con total claridad en el siguiente artículo:

Artículo 15: La sociedad tiene derecho a pedir cuenta de la administración a todo empleado público.

Este deber de los funcionarios y empleados de rendir cuentas al pueblo que los eligió y el derecho de este mismo pueblo a pedirles cuentas, ha sido negado por los funcionarios públicos en nuestro medio. Han olvidando que es uno de los pilares de la democracia que se conquistó hace más de dos siglos y ahora pretenden que sea una concesión que “ellos” hacen al pueblo.

Pero, es importante no olvidar que fue en Suecia cuando por primera vez se establecieron provisiones concretas que regulaban la obligación de las autoridades a rendir cuentas de sus

actuaciones e informar sus decisiones. De esta forma, en 1776, el clérigo y parlamentario Anders Chydenius propuso y logró la aprobación de la ley sobre: “Freedom-of-Press and the Right-of-Access to Public Records Act” (la libertad de prensa y el derecho de acceso a los archivos públicos).

Chydenius se inspiró en las prácticas de China, ya que para él “era el país modelo en la libertad de prensa” y el ejemplo que debían seguir las demás naciones. Encontró que la institución del “censor imperial” tenía la función de revisar los actos de las autoridades, evitando las irregularidades e ineficiencias, así como los actos de corrupción. Esta institución se inspiró en el pensamiento humanista de Confucio y obligó a los emperadores chinos a “admitir sus propias imperfecciones como prueba de su amor a la verdad y su rechazo a la ignorancia y la oscuridad”.

Es de esta manera que el origen del derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas no se encuentra en occidente, sino en oriente, la cual cobró su mayor relieve durante la Dinastía Ching y que aún perdura en la China actual.

También es importante señalar que la ley sueca que propuso Chydenius se aprobó 23 años antes de la revolución americana y 13 años antes que la revolución francesa².

2. John M. Ackerman & Irma E. Sandoval Ballesteros. *The Global Explosion of Freedom of Information Laws*. 2006.

Desarrollo del derecho a la información en el presente

En tiempos más recientes, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en Bogotá en abril de 1948, siete meses antes de la Declaración Universal, estableció en su artículo IV que: “Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y de difusión del pensamiento por cualquier medio”.

Este artículo significa que es una necesidad buscar y pedir la información, ya que de lo contrario no podrían ser posibles las libertades de opinión, expresión y difusión del pensamiento, que constituyen una de las formas más importantes de ejercer el derecho a la libertad personal como auténtico ejercicio de la propia dignidad. No obstante, en definitiva fue la Declaración Universal de Derechos Humanos (del 10 de diciembre de 1948) el instrumento que a nivel de todo el globo terráqueo consagró el derecho a la información en su artículo 19: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

Este artículo se refiere a las ya tradicionales libertades de opinión y de expresión, pero les da un sentido más amplio. No sólo comprende el no ser

molestado a causa de sus opiniones, sino que, además, agrega el derecho a investigar, recibir y difundir informaciones y opiniones. La redacción es lo suficientemente amplia para no reducir el término información únicamente al sentido de noticia, por eso se le agrega el concepto de opinión, el cual tiene una connotación más amplia que incluye no sólo hechos, sino ideas y juicios.

De acuerdo con el artículo anterior, la libertad de expresión comprendería tres conductas: recibir, investigar y difundir. La primera supone una actitud pasiva, mientras que las restantes una conducta activa. Otro aspecto importante es la difusión de la información sin limitaciones de fronteras y por cualquier medio de expresión.

El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos también ha servido de punto de partida para las convenciones y pactos de derechos humanos, cuyas ideas siguen en lo fundamental, aunque modificando y añadiendo algunos términos que extienden y precisan mejor su contenido. Por otra parte, como es el caso de nuestro país, estos instrumentos internacionales al ser ratificados se convierten en derecho interno, como la Convención Interamericana de Derechos Humanos y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas.

El artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos firmada

en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, establece:

La libertad de pensamiento y expresión.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el precedente no puede estar sujeto a previa censura, sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar fijadas expresamente por la ley y ser necesarias para asegurar:

a. El respeto a los derechos, a la reputación de los demás.

b. La protección de la seguridad nacional, el orden público o la moral pública.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías indirectas, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel periodístico, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de informaciones o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa, con el exclusivo objeto

de regular el acceso a ellos para la protección de la moral, la infancia y adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Está prohibido por la ley toda propaganda a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

La Convención Americana sigue la redacción del artículo 19 con dos modificaciones. La primera, sustituye "opiniones" por "ideas", cambio que consideramos acertado; la segunda, desarrolla el concepto de "cualquier medio de difusión" y señala que puede ser por "escrito, en forma impresa o artística, o cualquier procedimiento a su elección".

Los restantes incisos del artículo 13 desarrollan los límites a los que se puede someter el ejercicio de esta libertad. De estos incisos, el segundo es importante porque prohíbe la censura previa, establece la responsabilidad posterior que debe estar fijada en la ley y ser necesaria para los supuestos que enuncian; el tercero apunta la prohibición de prácticas indirectas que pudieran restringir la libertad, habla del abuso de controles oficiales o particulares, pero, se refiere al control monopolístico que existe en algunos de nuestros países.

En la misma Convención Americana, el artículo 14 establece el derecho de rectificación o de respuesta a favor de toda persona afectada por informaciones inexactas o agravantes emitidas en su perjuicio a través de los medios de comunicación. Por su parte, el artículo 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos adoptado en 1966, dice:

1. Nadie puede ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; esto comprende de la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideraciones de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entra-

ña deberes y responsabilidades especiales; por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

a. Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás.

b. La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud y moral públicas.

Este artículo toma, casi literalmente, el No.19 de la Declaración Universal de 1948 con dos modificaciones; separa el derecho de no ser molestado a causa de las opiniones e introduce las modificaciones que adopta la Convención Americana tres años después, a las que aludimos anteriormente; en cuanto a los límites, recoge una fórmula general, pero que creemos suficiente.



Naturaleza del derecho a la información

A partir de estos textos internacionales poco a poco se fue perfilando la fisonomía propia del derecho a la información. Primero se le vinculó a las libertades de expresión y opinión, como necesarias para que los medios de comunicación pudieran acceder a las informaciones y luego transmitir- las, quedando ellos como “mediadores necesarios” entre el hecho noticioso y la población. Después se comprendió que es un derecho que se deriva de la propia dignidad de la persona, debido a que sin tener acceso a la información no puede ejercer su libertad para decidir, para autodeterminarse.

Si bien se consideró un derecho en cierto sentido individual, también se comprendió que es un derecho social en cuanto nos pertenece a todos con relación a los intereses comunes, de ahí que se vio la necesidad de exigir- lo y demandarlo a quienes manejan los intereses públicos, el Estado y sus instituciones, como se está exigiendo en este siglo XXI. Finalmente, se esta-

blece el derecho a la información como el derecho de las personas a ser informadas.

Definición del derecho a la información

Conviene señalar que los conceptos relacionados con el derecho a la información y al acceso a la información pública no son necesariamente sinónimos, pues aunque se relacionan directamente tienen diferente extensión.

Pero, ¿qué es el derecho a la información? Para esta pregunta no existe una respuesta única, sin embargo, se pueden destacar una serie de elementos que son comunes a las diferentes definiciones que Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva³ han sostenido acerca de que el derecho a la información (en su sentido amplio), de acuerdo con el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, “es la garantía fundamental que toda persona posee a

3. Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva. “El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México”, en Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas. *Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho de Derecho Constitucional III*, México, UNAM, 2001.

traerse información, a informar y a ser informada”.

De esta definición se desprenden los tres aspectos más importantes que comprenden esta garantía fundamental:

- El derecho a traerse información incluye las facultades de i) acceder a los archivos, registros de documentos públicos; y, ii) la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.
- El derecho a informar incluye i) las libertades de expresión y de imprenta; y, ii) el de constitución de sociedades y empresas informativas.
- El derecho a ser informado incluye las facultades de: i) recibir información objetiva y oportuna; ii) la cual debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias; y, iii) con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin excepción alguna.

En un sentido amplio, “la información es la comunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una determinada materia y emplea los procedimientos para acopiar, almacenar, tratar, difundir, recibir; así como los títulos, hechos, noticias, datos, opiniones, ideas y sus diversas funciones”⁴.

Alcances del derecho a la información

El derecho a la información cubre las diferentes tecnologías y espacios para las transmisiones de los hechos y las ideas: imprenta, radio, televisión, Internet, obras artísticas, políticas, científicas, etc., pero las instituciones del derecho a la información son las mismas para todos ellos, acomodándose a sus peculiares características.

Ahora bien, es preciso señalar que el derecho a la información es de doble vía. Por una parte, está quien recibe la información, es decir, el sujeto pasivo; y por la otra, quien informa, el sujeto activo. Quien recibe la información tiene el derecho de exigir una cierta calidad de la misma, que sea veraz e imparcial, evitando la falsedad y la parcialidad, ya que en este último caso no gozará de la protección de informar; al contrario, tendrá que ser sancionado.

El derecho a la información no es un derecho absoluto, sino que debe armonizarse con otros derechos fundamentales. Se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan, fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados, limitaciones que han dado origen a la figura del secreto de información, que se conoce como “reserva de información” o “información reservada”.

En la esfera personal, el derecho a la información tiene como límites el decoro, el honor, el respeto, la honestidad, el recato, la honra y la estimación (Art. 76 de la Constitución), pero al mismo tiempo se otorga a toda persona el derecho a manifestar libremente sus ideas sin censura previa, salvo que ataquen la moral, los derechos de terceros, provoquen algún delito o perturben el orden público.

El derecho a la información está en la médula de las libertades fundamentales de pensamiento, palabra, opinión o creencias de cualquier índole, que no podrían hacerse efectivas si no tuviéramos derecho a informarnos. Estas libertades reconocidas en la Constitución son oponibles por todo individuo, con independencia de su labor profesional, al Estado.

Frente al derecho a la información, el Estado asume la obligación de cuidar que la información que llega a la sociedad, a través de los grandes medios masivos de comunicación, refleje la realidad y tenga un contenido que permita y coadyuve al acceso a la cultura en general, para que el pueblo pueda recibir en forma fácil y rápida conocimientos de arte, literatura, ciencias y política. Ello permitirá una participación informada para la solución de los grandes problemas nacionales y evitará que se deforme el contenido de los hechos que pueden incidir en la formación de opinión⁵.

El derecho de acceso a la información pública

El derecho a la información, en sentido amplio, no se confunde con el derecho de acceso a la información pública, si bien éste es parte integrante de aquel; dicho de otra manera, el derecho a la información es el “sustantivo”, porque nos da la sustancia, nos dice en qué consiste; en cambio, el derecho de acceso a la información pública es el “verbo”, porque establece las maneras de hacer, realizar y garantizar (todas estas palabras denotan como todo verbo acción y pasión) nuestro derecho a buscar, recibir y difundir informaciones.

El derecho de acceso a la información pública puede definirse (Ernesto Villanueva, 2004) como: “la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de autoridades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática”. El derecho de acceso a la información pública es, en suma, uno de los derechos subsidiarios del derecho a la información en sentido amplio y el derecho de acceso a la información pública, lo sería en sentido estricto; no obstante, es preferible utilizar la expresión derecho de acceso a la información pública.

4. Luis Escobar de la Serna. *Manual de derecho de la información*. Madrid, 1997, pp. 54-60 y 380-381.

5. Marcos Navas Alvear y Ernesto Villanueva. *Proyecto Anticorrupción, ¿Se Puede?* Quito, 2004.



El derecho a la información y el derecho de acceso a la información en Honduras

En el Derecho Constitucional y en los tratados internacionales

Nuestro país, desde la Constitución de la República Federal de Centro América (1824), pasando por las ulteriores Constituciones Nacionales de: 1825, 1831, 1839, 1848, 1965, 1873, 1898, 1906, 1924 y 1936, establecen en forma, más o menos amplia, las libertades de pensamiento, opinión y expresión, de palabra o por escrito; pero ninguna de ellas desarrolló el derecho a recibir, buscar y difundir la información.

Fue la Constitución de 1957 —la que siguiendo el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos— estableció el derecho a investigar y a recibir informaciones. En efecto, en el artículo 83 decía que: “Las libertades de expresión del pensamiento e información son inviolables. Este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y el de transmitir las y difundirlas por cualquier

medio de expresión. No se aprobará ley alguna que las restrinja. La Ley de Emisión del Pensamiento determinará las responsabilidades en que incurrirán los que abusaren de tal libertad en perjuicio de la honra, reputación o intereses de personas o entidades”.

Al respecto, la Ley de Emisión del Pensamiento⁶ en el artículo 2 reproduce palabra por palabra el contenido del artículo 83 de la Constitución de 1957. Sin embargo, en el resto del texto de la ley no se regula el derecho a la información, más bien se refiere a la libertad de expresión ejercida por la prensa, evitando presiones a los medios de comunicación, imprentas y radiodifusoras, dando el derecho a la rectificación y respuesta. Pero, de ninguna manera regula la obligación de las autoridades públicas de informar de sus actuaciones a los ciudadanos y a estos el derecho a pedir la información.

La Constitución de 1965 marca en esta materia un retroceso con relación a la

6. Decreto No.6, emitido por el Congreso Nacional el 26 de julio de 1958, publicado en *La Gaceta* No.16,565 del 26 de agosto de 1958.

de 1957, ya que no se refiere ni a la libertad de información ni a la de investigación, solamente dice en su artículo 85: "Es libre la emisión del pensamiento valiéndose de cualquier medio de difusión, sin previa censura. Ante la ley es responsable el que abuse de este derecho".

Igual sucede con la Constitución de 1982, actualmente vigente, puesto que no se refiere en forma expresa al derecho a la información, únicamente en el artículo 72 se refiere a que: "Es libre la emisión del pensamiento por cualquier medio de difusión, sin previa censura". Ante este vacío, se ha pensado que el fundamento constitucional del derecho a la información sería el artículo 80 de la Constitución, el cual se refiere al derecho de petición: "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".

Así, basándose en este texto constitucional, se podría acudir ante cualquier autoridad y demandar información sobre algún tema de interés particular o general, pero del mismo artículo no se desprende que se nos dará la información, pues no existe un plazo legal para hacerlo, ni las condiciones en que se daría la información, ni las posibilidades del peticionario en el caso de que no se le diera respuesta.

Creemos que a pesar de que no exista en la Constitución una norma que se refiera expresamente al derecho a la información, sí se puede invocar como un derecho de carácter constitucional. Por fortuna, nuestra Constitución no establece un *numerus clausus*, es decir, una enumeración restrictiva de los derechos y libertades que consagra a favor de la persona humana, por el contrario, reconoce en su artículo 63 que: "Las declaraciones, derechos y garantías que enumera esta Constitución, no serán entendidos como negación de otras declaraciones, derechos y garantías no especificadas que nacen de la soberanía, de la forma republicana y representativa de gobierno y de la dignidad del hombre".

Significa este artículo que nuestra Constitución acepta el *numerus apertus*, o sea, que la enumeración de las declaraciones, derechos y garantías constitucionales no son limitadas, se pueden extender a otras no especificadas, siempre que nazcan de la soberanía, de la forma republicana y representativa de gobierno y de la dignidad del hombre; esto fundamentado en la dignidad de la persona humana, que es el instrumento necesario para la democracia representativa y la participación ciudadana, requisitos indispensables para garantizar una auténtica democracia.

Pero si este argumento no fuera suficiente para demostrar que el ordena-

miento jurídico hondureño reconoce el derecho a la información, hay otros más. Honduras, como parte del Sistema de las Naciones Unidas, firmó su Carta en 1945, con lo cual aceptó la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), que en su artículo 19 reconoce el derecho a la información.

Igualmente, nuestro país ratificó el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (1965) que reconoce este derecho en su artículo 19. Y, hay aún más, Honduras es Estado parte de la Convención Americana de Derechos Humanos (1969), que en su artículo 13 establece este derecho.

Sumado a lo anterior, no se debe olvidar que aún está vigente el artículo 2 de la Ley de Emisión del Pensamiento, que dice: "Las libertades de expresión del *pensamiento e información* son inviolables. Este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus *opiniones*, el de *investigar y recibir informaciones* y el de difundirlas por cualquier medio de expresión".

No hay duda, por tanto, de que el derecho a la información existe constitucionalmente en Honduras y que, además, nuestro país ha suscrito, aprobado y ratificado instrumentos internacionales que establecen este derecho; lo único que ha hecho falta es regularlo para aplicarlo a través de una ley de acceso a la información pública.

El derecho a la información en la legislación ordinaria

El principio de publicidad de las actuaciones de la autoridad se ha observado en Honduras más en la forma que en la práctica. Los actos que realiza cualquier autoridad deben estar sujetos a la ley y, por ende, deben conformarse a lo que ésta prescribe.

Si un funcionario actúa conforme a la ley, nada debe de temer y debe, sin temor, mostrar lo que ha hecho. Por otro lado, los gobernados hemos elegido a las autoridades para que nos representen, cumplan y hagan cumplir la ley. Gobernantes y gobernados estamos sujetos a la ley, nadie es superior a la ley, este es uno de los pilares fundamentales de lo que hoy conocemos como el Estado de Derecho.

No obstante, la historia del Estado de Derecho es la lucha del pueblo para someter a los gobernantes, reyes y caudillos al imperio de la ley; de esta manera, una forma de lograrlo es exigiéndoles que rindan cuentas y que publiquen sus actuaciones, porque solamente de esta manera sabremos que están haciendo lo correcto.

A pesar de estos principios, en la esfera de la administración pública ha privado la costumbre del secreto, de la oscuridad, del ocultamiento; todo para beneficio personal de la autoridad que

viola la ley impunemente. Por eso se ha buscado evitar toda revisión por parte del público, y lo que era público, de todos nosotros, del pueblo, se volvió privado, se hizo mío: *lo que a mí me interesa, lucra o protege*.

De este modo, para el logro del principio de seguridad jurídica —que establece que la ley es obligatoria en virtud de su promulgación previa en el Diario Oficial *La Gaceta* y que la ley es obligatoria para todos y nadie puede alegar su ignorancia— se publican en este periódico los decretos, leyes y disposiciones de carácter general. Ante esta necesidad, *La Gaceta* se ha venido publicando, regularmente, desde 1878 hasta nuestros días.

La Ley de Publicación Obligatoria en el Diario Oficial *La Gaceta*⁷ prescribe en su artículo 1 que: “Todas las leyes que emita el Poder Legislativo a partir del año 1983, serán numeradas del uno en adelante hasta concluir la legislación, agregándosele después del número, y separando éste por un guión ortográfico, el año en que fue emitida”. Además, establece en su artículo 2 que: “Las Leyes y reglamentos emitidos por los organismos competentes del Estado, así como los emitidos por las instituciones de derecho público, deberán ser publicadas en el Diario Oficial *La Gaceta*, como requisito previo para su vigencia. También deberán publicarse los

acuerdos, resoluciones y demás actos o documentos cuando esté ordenado por la ley, reglamento o por acuerdo o resolución de autoridad competente”.

En el artículo 1 de esta Ley se determinará la forma en que se numerarán los decretos del Congreso Nacional. En el artículo 2 hay dos supuestos:

- a. Que las leyes y reglamentos emitidos por los organismos competentes del Estado, así como los emitidos por las instituciones de derecho público, deben ser publicados en el Diario Oficial *La Gaceta* como requisito previo para su vigencia.
- b. También deberán publicarse los acuerdos, resoluciones y demás actos o documentos cuando esté ordenado por la ley, reglamento o por acuerdo o resolución de autoridad competente.

De lo anterior se desprende que si no son publicados en *La Gaceta* no tendrán vigencia, es decir, que la publicación en *La Gaceta* es requisito *sine qua non* para su vigencia. Coincide esta disposición con el artículo 255 de la Constitución que señala: “Los actos administrativos de cualquier órgano del Estado que deban producir efectos jurídicos de carácter general, serán publicados en el Diario Oficial *La Gaceta* y su validez se regulará conforme a lo dispuesto en esta Constitución para la vigencia de la ley”.

res intervengan como parte interesada y los actos de carácter general que se dictaren en el ejercicio de la potestad reglamentaria (Art. 118).

El Código Procesal Penal⁸, entre otros principios, se fundamenta en el de la “publicidad de los actos procesales”, pues la publicidad constituye una exigencia del proceso penal propio de una sociedad democrática abierta y transparente, en la que se pueda conocer cuando —como es la actividad jurisdiccional penal— es *res pública*, objeto de interés colectiva. La publicidad, dice el magistrado Jesús Fernández Entralgo¹⁰, constituye, no en vano, una eficaz garantía frente a la arbitrariedad.

Sin embargo, en estas disposiciones y otras similares que existen en nuestro país, no se ha establecido el derecho a la información como un derecho propio de la persona humana exigible a todas las autoridades y protegido con toda la fuerza que ampara al derecho positivo. Todavía muchos funcionarios se creen “dueños de la información” y, por tanto, la mantienen en total secretividad.

Significa esto que los acuerdos, resoluciones y demás actos o documentos que no tengan un carácter general y se estime por ley, reglamento o acuerdo o resolución la obligación de publicarlos, deberán darse a conocer por medio de *La Gaceta*. En este último supuesto, esta obligación de publicación, se establece solamente para los casos concretos que se determinen en la respectiva disposición; en tal sentido, debe entenderse que si no se publicaran estas disposiciones no implicaría, como en el supuesto 1, la no entrada en vigencia, ni falta de obligatoriedad.

La Ley General de la Administración Pública⁹ establece que: “Los Decretos, así como los acuerdos del Presidente de la República y de los Secretarios de Estado, serán publicados en el Diario Oficial *La Gaceta*” (Art. 119); que se emiten por decreto los actos que de conformidad con la ley serán privativos del Presidente de la República o deban ser dictados por el Consejo de Ministros (Art. 117); y por acuerdo se emitirán las decisiones de carácter particular que se tomen fuera de los procedimientos en que los particula-

8. Decreto No. 46-86, del 27 de octubre de 1986.

9. Decreto No. 9-99, del 19 de diciembre de 1999, vigente desde el 20 de enero de 2002.

10. Código Procesal Penal Comentado. Hondurás, 2000.



La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Si hemos adoptado un sistema democrático de gobierno significa que todos debemos participar, pero, ¿podrá ser eficaz una participación sin la información sobre lo que está ocurriendo? La respuesta a esta pregunta nos dice que no podemos formar parte de una sociedad democrática si no poseemos información, no podremos pedirles cuentas a nuestras autoridades si no conocemos lo que hacen. Sin información pública al alcance de los ciudadanos, no es posible el avance democrático ni el desarrollo económico desde una perspectiva incluyente y al servicio de todos.

En este punto cabe preguntarnos, ¿tenemos acceso a la información que nos es realmente útil, a aquella que es necesaria para participar plenamente como miembros de una colectividad?, ¿tenemos adecuada información sobre lo que hacen en nuestro nombre y representación los funcionarios que nosotros hemos elegido?, ¿conocemos las grandes decisiones de nuestras autoridades que nos afectarán a todos?

La respuesta a estas interrogantes es un rotundo ¡No! Nace así la premiante necesidad de la sociedad hondureña de que se le garantice el derecho de acceso a la información pública, que comprende el deber de informar y el derecho a ser informado; el derecho a solicitar y recibir la información. Es un deber de las autoridades informar de oficio, por ejemplo, sobre su estructura orgánica, las normas que rigen su funcionamiento, el presupuesto, la nómina de empleados y sus salarios, sus manuales de organización y funcionamiento, el resultado de las auditorías que se le practiquen y las resoluciones que se emitan al respecto. En general, estarán a disposición del público que lo solicite la información de todas sus actividades aplicándose el principio de publicidad de los actos de toda autoridad.

Mediante el acceso a la información pública se garantiza la participación ciudadana, ya que cuanto mayor y efectivo sea el conocimiento de las personas sobre la acción pública, mayor será

también su confianza en la política y en la función gubernamental. Por otra parte, se fortalecerán los procesos de transparencia y rendición de cuentas, tan necesarios en la lucha contra la corrupción.

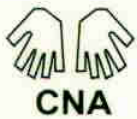
De ahí la urgente necesidad de emitir una ley de acceso a la información pública, necesidad que fue colmada por los esfuerzos que desde la sociedad civil inició el Consejo Nacional Anticorrupción. Posteriormente, el Comité

por la Libre Expresión (C-Libre) logró, mediante consenso con numerosas organizaciones a lo largo de todo el país, presentar al Congreso Nacional, en octubre de 2004, un anteproyecto de ley que después de muchas vicisitudes y con el apoyo del Presidente de la República finalmente se convirtió en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Decreto No.170-2006), cuyo significado, alcance y forma de aplicación, comentaremos en otro trabajo.

Bibliografía

- Código Procesal Penal Comentado. Tegucigalpa, 2000.
- Decreto No.6, del 26 de julio de 1958, publicado en Diario Oficial *La Gaceta* No.16,565 del 26 de agosto de 1958.
- Decreto No.97, del 4 de mayo de 1983, Diario Oficial *La Gaceta*.
- Decreto No. 46-86, del 27 de octubre de 1986, Diario Oficial *La Gaceta*.
- Decreto No. 9-99, del 19 de diciembre de 1999, vigente desde el 20 de enero de 2002, Diario Oficial *La Gaceta*.
- Escobar de la Serna, Luis. *Manual de derecho de la información*. Madrid, 1997.
- John M. Ackerman & Irma E. Sandoval

- Ballesteros. *The Global Explosion of Freedom of Information Laws*. 2006.
- Manual de Transparencia Internacional, Berlín, 2000.
- Navas Alvear, Marco y Villanueva, Ernesto. *Hacia una América Latina transparente. Las experiencias de Ecuador y México*. Col. Acceso, Vol. 2, Quito, 2004.
- _____. *Proyecto Anticorrupción ¡Sí Se Puede!* Quito, 2004.
- Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo. *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho de Derecho Constitucional III*, México, UNAM, 2001.



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