



DIAGNÓSTICO

SOBRE EL EJERCICIO DEL DERECHO DE

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

EN HONDURAS

© **Consejo Nacional Anticorrupción (CNA)**

Col. San Carlos, calle República de México,

Tegucigalpa, M.D.C., Honduras, C.A.

Tels. (504) 2221-1181 / 2221-1301

Página electrónica: www.cna.hn

Tegucigalpa, M.D.C., Honduras, C.A, octubre 2015

La elaboración de este documento “**Diagnóstico sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en Honduras**” ha sido posible gracias al generoso apoyo del Pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido del mismo es responsabilidad del Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) y no necesariamente refleja el punto de vista de la USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.



DIAGNÓSTICO

SOBRE EL EJERCICIO DEL DERECHO DE

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

EN HONDURAS

Contenido

Siglas	6
Introducción	7
Breve contexto	9
1. El derecho de acceso a la información pública en el derecho comparado y en el derecho internacional	12
1.1 Caso Claude Reyes y otros vs. Chile	15
1.2 Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información	17
2. El derecho al acceso a la información en las legislaciones mundiales	20
3. Principios rectores del derecho de acceso a la información	28
3.1 Principio 1: Máxima divulgación - transparencia máxima	28
3.2 Principio 2: Obligación de publicar	29
3.3 Principio 3: Limitación a las excepciones	29
3.4 Principio 4: La transparencia tiene precedencia	30
3.5 Principio 5: Procesos para facilitar el acceso	31
3.6 Principio 6: Costos	31
3.7 Principio 7: Reuniones abiertas	31
3.8 Principio 8: Protección para denunciantes	32
3.9 Principio 9: De buena fe	32
4. La aplicación de los principios en la legislación de los países latinoamericanos	34
4.1 Principio de máxima divulgación	34
4.2 Principio sobre limitación a las excepciones: el derecho de acceso a la información es la regla y el secreto, la excepción	37
4.3 Principio de obligación de publicar	38
4.4 Principio, La transparencia tiene precedencia	39
4.5 Principio de buena fe	40
5. Contenido y alcance del derecho de acceso a la información	44
6. Sujetos obligados por el derecho de acceso a la información	48
7. Obligaciones impuestas al Estado por el derecho de acceso a la información	52

8. Restricciones del derecho de acceso a la información en la legislación internacional	60
8.1 Carácter excepcional de las limitaciones	62
8.2 Información reservada o secreta	63
9. El derecho al acceso a la información pública en los países de la región	66
10. Derecho de acceso a la información en Honduras	72
10.1 Lógica de Estado: Modernización de la administración pública	73
10.2 Lógica participativa: El derecho humano al acceso a la información pública	73
11. Institucionalidad pública	78
11.1 Mecanismos para la gestión de las solicitudes	79
11.2 Mecanismos para el monitoreo y cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa	79
12. Evidencias del incumplimiento del derecho de acceso a la información en Honduras	82
12.1 Principales resultados	87
13. Marco legal que garantiza el derecho de acceso a la información en Honduras	94
14. Otras iniciativas internacionales que promueven la transparencia y el acceso a la información en Honduras	100
15. Marco legal que restringe el derecho de acceso a la información en Honduras	104
16. Algunas consideraciones y conclusiones del marco legal existente	112
17. Conclusiones y recomendaciones	118
17.1 Conclusiones	118
17.2 Recomendaciones	119
Bibliografía	121

Siglas

CNA	Consejo Nacional Anticorrupción.
IAIP	Instituto de Acceso a la Información Pública.
DPTMRE	Dirección Presidencial de Transparencia, Modernización y Reforma del Estado.
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
CoST	Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción (Siglas en Inglés).
LTAIP	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
EITI	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas.
OGP	Alianza de Gobierno Abierto (Siglas en inglés).
OSC	Organizaciones de Sociedad Civil.
CONADESE	Consejo Nacional de Defensa y Seguridad.
OEA	Organización de Estados Americanos.
ONG	Organización No Gubernamental.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información.
CADH	Convención Americana de Derechos Humanos.
SIELHO	Sistema de información Electrónico de Honduras.
COALIANZA	Comisión para la Promoción de las Alianzas Público Privadas.
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

Introducción

La corrupción tiene un impacto devastador en el desarrollo político, social y económico de Honduras, afectando la democracia, el Estado de derecho, profundizando las desigualdades producto de la pérdida de recursos que deberían destinarse a mejorar las condiciones de vida y garantizar el pleno ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos, especialmente de los más pobres.

Es evidente que la corrupción en Honduras está generalizada, lo que ha debilitado la cohesión social producto de la degradación de valores importantes en la sociedad, generando altos niveles de desconfianza en las personas y en la institucionalidad pública. Esta situación plantea el reto de recuperar un Estado transparente, impulsando el empoderamiento de una ciudadanía que vigile, proponga y tenga un rol activo en el establecimiento de políticas y la implementación real de los acuerdos internacionales de los que Honduras es parte en esta materia.

En este sentido, el derecho de acceso a la información ha sido considerado una herramienta fundamental para el control ciudadano en cuanto al funcionamiento del Estado y la gestión pública, y para el control de la corrupción; sin olvidar el aporte fundamental de este derecho, para permitir la participación ciudadana en asuntos públicos por medio del ejercicio informado de los derechos políticos y, en general, para la realización de otros derechos humanos, especialmente de los grupos más vulnerables.

Durante los últimos años, el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) ha venido trabajando para que el Estado garantice y amplíe la información pública, en el entendido de que su implementación efectiva constituye un aspecto fundamental para la consolidación del derecho a la libertad de expresión y el acceso a la información.

Sin embargo, el acceso a la información, en un país como Honduras, cuyo diseño y desarrollo institucional fue constituido sobre prácticas autoritarias y conservadoras que han privilegiado el secreto sobre la apertura del ejercicio del poder público, es un derecho todavía, parcialmente cumplido.

Desde la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP) en 2007, muy poco ha cambiado en Honduras en torno al tema. A finales del 2013, el Congreso Nacional de Honduras aprobó en su última legislatura, la Ley para la Clasificación de Documentos Públicos Relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional, que tiene por “objeto establecer el marco jurídico que regula la clasificación especial, sus efectos y las medidas protectoras que se deben brindar a aquellas materias consideradas como clasificadas, por ser estas de interés para la seguridad, la defensa nacional y el logro de los objetivos nacionales”.

En ese contexto, se hace necesario generar una deliberación pública que permita conocer y establecer la situación en que se encuentra la tutela de derecho de acceso a la información, especialmente, en el contexto actual del país.

Es necesario debatir sobre las características del derecho humano de acceso a la información, cuáles son sus alcances y principios, y como este se vincula a uno de los temas de actualidad, como es, el acceso a la información y los asuntos de seguridad e impunidad.

Para ello, se debe continuar promoviendo espacios de reflexión en diversas instancias, para que se pueda ampliar el tema a otros ámbitos que permita generar un debate nacional, basado en estudios técnicos jurídicos que permitan analizar la normativa legal vigente, a efectos de corregir la cultura del secretismo y garantizar debidamente el derecho de las personas a obtener la información que está en poder del Estado.

En este entorno, el CNA, considera necesario diagnosticar de forma rápida a través de fuentes primarias y con información secundaria la funcionalidad del sistema para el acceso a la información, de modo que con el desarrollo de un análisis comparado de la legislación nacional y de la vinculación a tratados internacionales, se generen conclusiones a nivel de propuesta en torno al giro que debe darse en el marco del acceso a la información pública como escenario propuesto desde la sociedad civil.

El objetivo fundamental es identificar retos y desafíos en materia de transparencia y acceso a la información pública, a través del desarrollo de un diagnóstico de derecho comparado de la legislación nacional y los convenios internacionales en torno al acceso a la información en Honduras, que permita establecer recomendaciones para generar una propuesta de reformas en esta materia.

El CNA asume el desafío de aportar en la elaboración e implementación de políticas públicas y marcos normativos que fortalezcan la lucha contra la corrupción en Honduras, impulsando iniciativas y acciones que contribuyan a mejorar la capacidad del control ciudadano, lograr el cumplimiento real de los compromisos internacionales y recuperar la confianza ciudadana en que es posible construir un país sin corrupción.

Para el CNA, el derecho a la información es fundamental para el fortalecimiento de la democracia y el combate a la corrupción e impunidad mediante la rendición de cuentas y el empoderamiento ciudadano, democratizando el acceso a la información, en particular la información en manos de entidades públicas, fomentando un clima político de apertura, transparencia y participación, que es la base de una democracia legítima.

Breve Contexto

Actualmente la problemática de la corrupción toma cada vez mayor protagonismo y es considerada por los ciudadanos junto a la violencia y el desempleo, como uno de los principales desafíos que tienen que enfrentar.

En Honduras, el enfoque de corrupción está centrado en la función pública y en la responsabilidad del funcionario público. Por ello, el énfasis que se ha venido dando a la lucha contra la corrupción es en el sector público, en la gestión pública y en el uso que hacen los funcionarios públicos del patrimonio del Estado, buscando la solución en el cambio de conductas de dichos funcionarios, en la transparencia de los gastos a través de los llamados portales de transparencia y en la simplificación de los procesos administrativos.

Por otra parte, el rol del sector privado para enfrentar la corrupción se reduce a la promoción de buenas prácticas desde el sector empresarial, como la adopción de códigos de ética, códigos de transparencia y la responsabilidad social empresarial y, a nivel de la ciudadanía, en el apoyo del buen cumplimiento de la función pública a través de la vigilancia y auditoría social, la exigencia del cumplimiento de la ley de transparencia y acceso a la información, entre otras acciones.

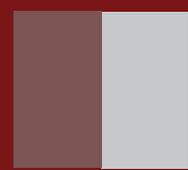
El debate sobre cuál es el enfoque que debe darse a la lucha contra la corrupción y la impunidad debe de abrirse de forma inmediata en Honduras, ya que sin duda debemos de dejar de centrarnos exclusivamente en el abuso de la función pública y reconocer debidamente que la corrupción muchas veces, involucra la colusión entre lo público y lo privado, como ha quedado demostrado con los últimos casos denunciados y documentados por el CNA.

En este debate, es primordial el tema del acceso a la información, que constituye una herramienta esencial para combatir la corrupción y hacer realidad el principio de transparencia en la gestión pública, que permita mejorar la calidad de nuestra democracia, la cual está marcada por una cultura de secretismo y por instituciones públicas cuyas políticas y prácticas de manejo físico de la información no están orientadas a facilitar el acceso de las personas a la misma.

Uno de los antecedentes de este debate en el país, lo constituye la investigación: **“Diagnóstico del acceso a la Información pública entre comunidades pobres y/o marginadas en Honduras, con enfoque en las regiones occidente y centro”**, elaborado en julio del 2013, por la Federación de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH), en coordinación con organizaciones nacionales de la sociedad civil como el Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), Grupo de Sociedad Civil (GSC), Asociación de Organismos no Gubernamentales (ASONOG), Transformemos Honduras (TH), Espacio Regional de Occidente (EROO), Espacio de Concertación Regional Intibucano, Red de Mujeres del Departamento

de La Paz y las Redes del Centro y Occidente, así como, la investigación denominadas, **“Gestión en monitoreo para incidencia en acceso a la información pública ejercicio abril/2009 - abril/2010”**, el **“Informe sobre el estado del derecho a la información en Honduras-2014”**, realizadas por el **Comité por la Libre Expresión (C-LIBRE)**, y el informe, **“El estado de la situación de la transparencia y el derecho a la información pública”** elaborado por el Dr. Lester Ramírez, en Junio del 2014, las cuales sin duda, evidencian las debilidades y las contradicciones en materia del derecho de acceso a la información en el país y que son antecedentes fundamentales para analizar y comprender el contexto actual.

Sin duda que el reconocimiento del acceso a la información como derecho humano ha ido evolucionando progresivamente en el marco del derecho nacional, siendo una figura relativamente novedosa. Sin embargo es evidente la falta de una política de Estado o una cultura de la información, lo que hace que cada vez más los poderes públicos se reserven la información, tal y como lo evidenciaremos a lo largo de esta investigación.



Capítulo 1

El derecho de acceso a la
información pública en el derecho
comparado y en el derecho
internacional

1. El derecho de acceso a la información pública en el derecho comparado y en el derecho internacional

El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además la Administración Pública se financia con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a las y los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía.

El contenido y alcance de este derecho ha sido ampliamente desarrollado en el Sistema Interamericano. Al respecto, la Corte Interamericana ha reconocido que la libertad de pensamiento y de expresión comprende “no sólo el derecho y la libertad de expresar el propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”. En este sentido, ha señalado además que el derecho de acceso a la información se “ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención Americana, el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción”.

En este sentido, hay dos aspectos del derecho al acceso a la información que debemos tener en cuenta:

- 1. Transparencia Proactiva:** Es la obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas.
- 2. Transparencia Reactiva:** Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos, cualquier tipo de información y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria.

Numerosas instituciones internacionales encargadas de la promoción y la protección de los derechos humanos han reconocido la naturaleza fundamental del derecho al libre acceso a la información, así como la necesidad de que éste se proteja expresamente por leyes que estén encaminadas a que este derecho se respete y se implemente en la práctica.

El primer antecedente de derecho de acceso a la información pública **se da en Suecia en 1766**, cuando el partido de oposición ganó la mayoría en el Parlamento y se dedicó a buscar información sobre las actividades del régimen anterior. Ese mismo año, se aprobó la Real Ordenanza sobre Libertad de Prensa, con carácter constitucional, que en su artículo 1° establece: “En interés de un libre intercambio de opiniones y de una información clara sobre los diferentes aspectos de la realidad, todo ciudadano sueco tendrá libre acceso a los documentos oficiales”.

Por otro lado, en 1789 se dicta en Francia la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que en su artículo 14 expresa: “Los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración”.

La expansión de la figura comienza en 1966, al dictarse en los EE.UU. la Freedom of Information Act (Ley de Libertad de la Información), que fue posteriormente reformada en 1974 para reforzar sus instrumentos procesales y, más recientemente, para incorporar los asuntos concernientes a la información electrónica.

Sin embargo, la tendencia estadounidense de apertura en el acceso a la información que se inicia en 1966, se revierte últimamente a raíz de las restricciones a diferentes libertades y derechos impuestas como reacción a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. La nueva política restrictiva instruye a las entidades federales rechazar las peticiones de documentos cuando se pudiera esgrimir alguna base legal para la denegación, ofreciendo el apoyo del Departamento de Justicia en caso de reclamos judiciales. Esto significa un retroceso para el acceso a los documentos.

Posteriormente, encontramos este derecho en las constituciones de Albania, Bélgica, Bielorrusia, Chechenia, Eritrea, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Filipinas, Finlandia, Francia, Kazajistán, Lituania, Malawi, Mongolia, República Checa, Rumania, Rusia, Sudáfrica, Suecia, Tailandia, Turkmenistán, Uganda y Uzbekistán.

De igual forma en diversos tratados internacionales encontramos referencias al derecho a la información. **Así ocurre con el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos**; el artículo 19, inciso. 2°, del **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**, y el artículo 13, inciso. 1°, de la **Convención sobre los Derechos del Niño**.

Estos tratados no consagran expresamente el derecho de acceso a la información pública, sino lo que se ha dado en llamar el “derecho a la información”, consistente en un derecho general abarcativo de todas las etapas del proceso de comunicación: derecho a recibir información,

derecho a transmitir información y derecho a difundirla, a los que se considera inseparables por naturaleza.

Por su parte, en el **ámbito del sistema americano** encontramos consagrado el derecho a la información en el **Pacto de San José de Costa Rica, o Convención Americana de Derechos Humanos**, que establece en su artículo 13, inciso 1º: “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 consideraciones de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa artística o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

Respecto de este pacto, han surgido dudas en cuanto a cómo debe ser interpretado. Méndez y Palazzi manifiestan que el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, no da fundamento al derecho de acceso a la información pública, sino que se orienta principalmente a la libertad de expresión y a la prensa. Sin embargo esta discusión ha sido superada a partir de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó sentencia en el **caso “Claude Reyes y otros versus Chile”**, en cuyo párrafo 77 expresamente se indica que la Corte identifica el derecho a la información con el derecho de acceso a la información pública.

Este fallo es sumamente importante, ya que antes de su dictado la Corte sólo había consagrado el derecho a la información, en los casos “La Última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros v. Chile)”, “Herrera Ulloa v. Costa Rica” y “Canese, Ricardo versus Paraguay”, o en la opinión consultiva “La colegiación obligatoria de periodistas”, pero no específicamente el derecho de acceso a la información pública.

Pese a lo anterior, es en el ámbito del derecho ambiental donde se consagra expresamente por primera vez el derecho de acceso a la información pública. Así acontece con el **principio 10 de la Declaración de Río** sobre el medio ambiente y el desarrollo, proclamada en 1992.

En el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA), se advierte un fuerte interés por promover el derecho de acceso a la información pública, tal como surge de la resolución AG/Res. 1932-XXXIII-O/03, de título “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”, aprobada el 10/6/2003, en el marco del trigésimo tercer período ordinario de sesiones, celebrado en Santiago de Chile, y de otras resoluciones de similar tenor adoptadas en la XXXIV y en la XXXV Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Asímismo en 1993 la Comisión para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, creó la oficina del Relator Especial para la Libertad de Opinión y de Expresión, de cuyo mandato era parte esencial la definición del contenido de dichos derechos. En 1995 este Relator anotó que “el derecho de buscar información o de tener acceso a la información es uno de los elementos esenciales de la libertad de expresión”. Desde entonces referencias al derecho de acceso a la información se pueden encontrar en cada informe anual de dicho Relator.

El 13 de enero de 2004 los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas emitieron la **Declaración de Nueva León**, mediante la cual se comprometieron “a contar con los marcos

jurídicos y normativos, así como con las estructuras y condiciones necesarias para garantizar a los ciudadanos el derecho de acceso a la información”.

Entre otros antecedentes importantes en la materia pueden mencionarse, particularmente la **Declaración de Chapultepec, los Principios de Johannesburgo, los Principios de Lima y la Declaración de SOCIUS Perú 2003**, los cuales fueron explícitamente tomados en cuenta por la Asamblea General de la OEA al emitir sus Resoluciones relacionadas con el “Acceso a la información pública: Fortalecimiento de la democracia”.

Además se han desarrollado otros documentos y principios sobre el derecho al acceso a la información, como por ejemplo los principios de la legislación sobre libertad de información o **los Principios del derecho de saber de Open Society Initiative**.

En relación a la lucha contra la corrupción, se ha reconocido ampliamente la necesidad de acceder a la información que está en manos de las entidades públicas como herramienta para ayudar a enfrentar el muy grave y difícil problema de luchar contra la corrupción. Lo que se expresa formalmente en **la Convención Contra la Corrupción de la ONU**. La Convención está repleta de referencias a la transparencia y apertura. Exhorta a los Estados Partes a asegurar la transparencia pública en general, la apertura con relación a los servidores públicos y el financiamiento para los candidatos electorales, así como la transparencia en las adquisiciones y finanzas públicas.

El Artículo 10 de la Convención dispone:

..., cada Estado Parte,... adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública,... Estas medidas podrán incluir, entre otras cosas, la instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público.

1.1 Caso Claude Reyes y otros versus Chile

Una referencia para legislar sobre el acceso a la información pública.

La sentencia del **caso Claude Reyes versus Chile**, es un antecedente fundamental en el ámbito interamericano para el acceso a la información pública, a través del cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) impuso sanciones al Estado chileno, mucho antes que ese país contara con una ley específica de Transparencia.

En efecto, la CIDH consideró que Chile violó los derechos de Claude Reyes y otros demandantes al acceso a información pública y a la protección judicial, previstos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) de la cual Chile es signatario, por haberles negado acceso a información en poder del Comité de Inversiones Extranjeras, organismo público que representa al Estado de Chile en sus tratos con inversionistas foráneos.

En el Párrafo 64 de la sentencia, la Corte ha establecido que el deber general del artículo 2 de la Convención implica la supresión de las normas y prácticas, de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención, así como la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.

En el Párrafo 77, la Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea.

La Corte Interamericana ha hecho referencia a la estrecha relación existente entre democracia y libertad de expresión, al establecer que:

[...] la libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. 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 desarrollarse 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 libre.

En este sentido, establece la corte, el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso.

En el Párrafo 87 de la sentencia, se establece que el control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. Por ello, para que las

personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad.

El Párrafo 88 de la sentencia establece que el **derecho de acceso a la información** bajo el control del Estado admite restricciones. Este Tribunal ya se ha pronunciado, en otros casos, sobre las restricciones que se pueden imponer al ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

En cuanto a los requisitos que debe cumplir una restricción en esta materia, en primer término deben estar previamente fijadas por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público. Dichas leyes deben dictarse “por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”. Al respecto la Corte ha enfatizado que:

En tal perspectiva no es posible interpretar la expresión leyes, utilizada en el artículo 30, como sinónimo de cualquier norma jurídica, pues ello equivaldría a admitir que los derechos fundamentales pueden ser restringidos por la sola determinación del poder público, sin otra limitación formal que la de consagrar tales restricciones en disposiciones de carácter general. El requisito según el cual las leyes han de ser dictadas por razones de interés general significa que deben haber sido adoptadas en función del “bien común” (artículo 32.2), concepto que ha de interpretarse como elemento integrante del orden público del Estado democrático.

Se desprende del caso Claude Reyes, que la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información son un derecho fundamental que los Estados bajo la Convención Americana deben garantizar.

No obstante, éstos derechos no son absolutos y aceptan restricciones, siempre y cuando ellas sean realizadas por ley, siguiendo objetivos legítimos, y usando solamente medidas necesarias y proporcionales a estos objetivos. Lo anterior es relevante para los Estados al momento de establecer las formas de cumplir con la libertad de expresión y con el acceso a la información, tanto en su versión activa como pasiva.

La Comisión Interamericana en el principio número 4 sobre libertad de expresión fue enfática al señalar que **“este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley** para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”.

1.2 Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información

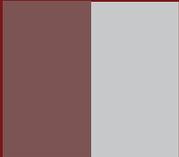
Los Estados Miembros de la OEA, a través de la resolución AG/RES, 2514 (XXXIX- O/09), pidieron la preparación de una Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información para proporcionar a los Estados el marco legal necesario para garantizar el derecho de acceso a la información, así como una guía de implementación de la Ley Modelo para proporcionar la hoja de ruta necesaria para garantizar su funcionamiento en la práctica.

La Ley Modelo se basa en los esfuerzos anteriores que la OEA ha tomado para promover el derecho de acceso a la información, incluyendo el documento conjunto Recomendaciones sobre Acceso a la Información [CP/CAJP-2599/08], el cual proporciona información detallada sobre el derecho de acceso a información, así como recomendaciones de políticas legislativas, y el estudio relativo al Cuestionario de Legislación y Mejores Prácticas sobre Acceso a la Información de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, documento [CP/CAJP-2608/08], que contiene las respuestas de los Estados y la sociedad civil al cuestionario, así como las recomendaciones de organizaciones de la sociedad civil. Además, la Ley Modelo Interamericana y la Guía para su Implementación, incorporan los principios articulados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el **caso Claude Reyes contra Chile, así como los principios sobre acceso a la información, aprobados por el Comité Jurídico Interamericano CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08)**.

En resumen el marco normativo internacional del Derecho a la Información se concreta en:

1. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá 1948).
2. Convención Americana de Derechos Humanos (San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969).
3. Principios de la Declaración de Chapultepec (México, D.F., 11 de marzo de 1994).
4. Principios de Johannesburgo (Sudáfrica, 1 de octubre de 1996).
5. Declaración Interamericana de Principios sobre la Libertad de Expresión (2000).
6. Principios de Lima (Lima, 16 de Noviembre de 2000).
7. Declaración de Nuevo León (Monterrey, Nuevo León, México 2004).
8. Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información (Brasil, 7 agosto 2008).
9. Ley modelo de Acceso a la Información de la OEA (Junio de 2010).

En conclusión, como podemos comprobar, el acceso a la información ha evolucionado hacia su consagración internacional como derecho humano cuyo fundamento jurídico se canaliza principalmente en el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho supone una herramienta indispensable para controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de nuestros derechos. En otras palabras el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia.



Capítulo 2

El derecho al acceso a la
información en las legislaciones
mundiales

2. El derecho al acceso a la información en las legislaciones mundiales

A lo largo de la historia podemos distinguir cuatro olas de legislaciones en materia de derecho de acceso a la información. **La primera ola es la de los 9 países pioneros:**

1. Suecia (1766).
2. Finlandia (1951).
3. Los Estados Unidos, Freedom of Information Act (FOIA) en 1966.
4. Dinamarca (1970).
5. Noruega (1970).
6. Francia (1978).
7. Países Bajos (1978).
8. Australia y Nueva Zelanda (1982).
9. Canadá (1983)¹.

La segunda ola es la de los países que, después del derrumbamiento de los regímenes autoritarios, sobre todo en Europa Occidental, se han adoptado una ley en los años 1990-2000, con motivo del establecimiento o restablecimiento de las instituciones democráticas.

1. Hungría (1992).
2. Ucrania (1992).
3. Georgia (1999).
4. Bosnia y Herzegovina (2000).
5. Bulgaria (2000).
6. Lituania (2000).
7. Moldavia (2000).
8. Eslovenia (2000).
9. Estonia (2000).
10. Polonia (2001).
11. Rumania (2001).

¹ El acceso a la información pública en el mundo. Un derecho humano emergente, Perrine Canavaggio.

La tercera es la de los 13 países ricos y de tradición democrática que lo han hecho en el marco de la reforma y modernización administrativa, entre ellos:

1. Japón (1999).
2. Corea del Sur (1996).
3. Israel (1998).
4. Italia (1990).
5. Holanda (1991).
6. España (1992).
7. Portugal (1993).
8. Bélgica (1994).
9. Islandia (1996).
10. Irlanda (1997).
11. Grecia (1999).
12. Inglaterra (2000).
13. Suiza (2004).

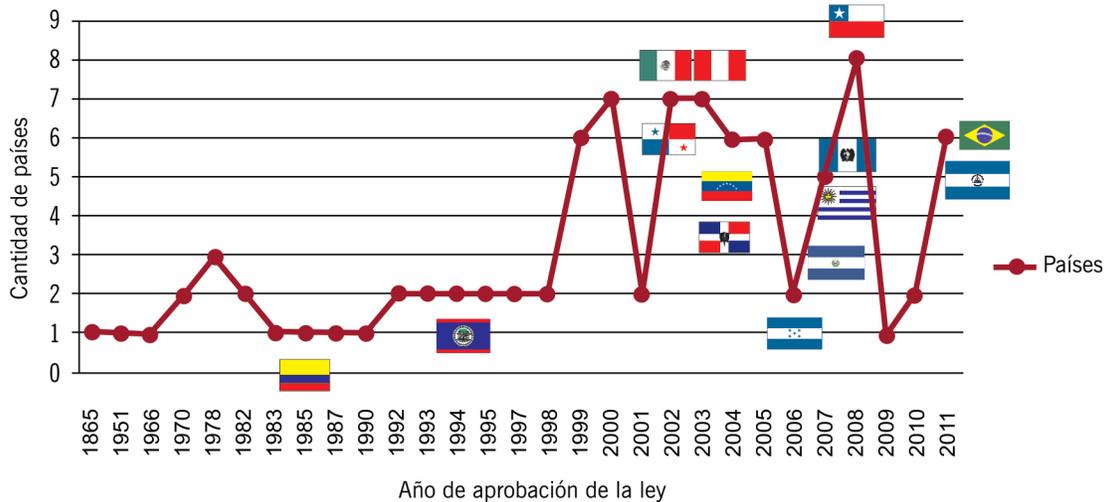
Desde hace unos diez años, se ha generado una auténtica explosión mundial de las leyes sobre el acceso a la información, incluso en países en desarrollo que no han tenido transición democrática. Trece países tenían una ley de este tipo en 1990, y son 87 en 2011 los que la han adoptado.

Latinoamérica es un buen ejemplo, ya que en diez años, doce países del área han aprobado una ley:

1. Panamá (2002).
2. Perú (2002).
3. México (2002).
4. República Dominicana (2004).
5. Ecuador (2004).
6. Honduras (2006).
7. Nicaragua (2007).
8. Guatemala (2008).
9. Uruguay (2008).
10. Chile (2008).
11. El Salvador (2011).
12. Paraguay (2014)².

2 El acceso a la información pública en el mundo. Un derecho humano emergente, Perrine Canavaggio.

91 Países con Ley de Acceso a la Información



Este movimiento también ha incluido la aprobación de la Convención sobre el acceso a los documentos públicos, texto propuesto en 2009 **por el Consejo de Europa a la firma de sus 47 Estados miembros**. Es el primer instrumento jurídico internacional en este ámbito.

A nivel constitucional, un número creciente de países disponen protección específica para el derecho a la información. Suecia es un ejemplo interesante, ya que la totalidad de su Ley de Libertad de Prensa, adoptada en el año 1766, tiene carácter constitucional. Esta Ley incluye disposiciones generales sobre el derecho a la información.

Durante la última década, muchos países en transición hacia la democracia, han incluido explícitamente el derecho a la información en sus constituciones³.

Algunas cortes de alto nivel en países alrededor del mundo han sentenciado que el derecho de acceder a información está protegido **por una garantía constitucional general** de libertad de expresión. Ya en 1969, la Corte Suprema del Japón estableció en dos casos de alto perfil el principio de shiru kenri (el “derecho a saber”) **está protegido por la garantía de libertad de expresión en el Artículo 21 de la Constitución**.

En 1982, la Corte Suprema de India, en un caso sobre la negación del gobierno de entregar información sobre las transferencias y despidos de jueces, sentenció que el acceso a la información gubernamental es una parte esencial del derecho fundamental a la libertad de expresión, garantizado por el Artículo 19 de la Constitución.

En Corea del Sur, la Corte Constitucional sentenció en dos casos históricos en 1989 y 1991 que había un “derecho de saber” inherente en la garantía de la libertad de expresión del **Artículo 21 de la Constitución**, y que en ciertas circunstancias ese derecho podría violarse cuando los funcionarios estatales se nieguen a divulgar los documentos solicitados.

³ El derecho a la información en América Latina.

En agosto **del 2007, la Corte Constitucional de Chile** también sentenció que el derecho de acceder a la información que está en manos de funcionarios públicos estaba protegido por la garantía general de la libertad de expresión.

La Corte Suprema de los EEUU, por ejemplo, ha sentenciado que la **Primera Enmienda a la Constitución**, que garantiza la libertad de expresión y de la prensa, no “da el mandato para el derecho de acceder a la información del gobierno ni fuentes de información dentro del control del gobierno.” Sin embargo, esto puede ser porque la Primera Enmienda está expresada en términos exclusivamente negativos, requiriendo que el Congreso se abstenga de adoptar cualquier ley que limite la libertad de expresión.

Otros ejemplos mundiales incluyen:

1. México, Constitución de 1917 (Artículo 6);
2. Hungría, Constitución de 1949 (Artículo 61);
3. Filipinas, Constitución de 1987 (Artículo III);
4. Bulgaria, Constitución de 1991 (Artículo 41);
5. Rumania, Constitución de 1991 (Artículo 31);
6. Estonia, Constitución de 1992 (Artículo 44);
7. Lituania, Constitución de 1992 (Artículo 25);
8. Malawi, Constitución de 1994 (Artículo 37);
9. Sudáfrica, Constitución de 1996 (Sección 32);
10. Polonia, Constitución de 1997 (Artículo 61);
11. Tailandia Constitución de 2007 (Sección 56)⁴.

El derecho de acceso a la información pública se expande primero a Europa y al resto de Norteamérica. Así, Grecia, Portugal y España, que dictan sus Constituciones en la década de 1970, al salir de sus respectivas dictaduras, incluyen disposiciones constitucionales referentes a la materia.

La Constitución de Grecia (1975), establece en el artículo 10: Toda persona, por su propia cuenta o en conjunto con otras, tendrá el derecho observando la legislación vigente, de presentar peticiones escritas a las autoridades públicas, que estarán obligadas a tomar medidas inmediatas conforme las disposiciones vigentes y a dar una respuesta escrita y razonada al peticionario conforme a la ley. La solicitud de información obliga a las autoridades competentes a contestarla, con tal que la ley así lo establezca.

⁴ El derecho a la información en América Latina.

La Constitución portuguesa (1976), en su artículo 268 establece que: Los ciudadanos tendrán derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto por la ley en materias relativas a la seguridad interna y externa, la investigación criminal y la intimidad de las personas.

La Constitución española (1978), en el artículo 105 regula: El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

En América Latina, las constituciones incluida la de Honduras se han enfocado en la petición de habeas data, o el derecho de acceder a información sobre uno mismo/a, sea que esté en manos de entidades públicas o privadas y, cuando sea necesario, actualizar o corregir esa información.

En Honduras, en marzo del 2005, que el Congreso de la Republica reformó el **artículo 182 de la Constitución**, el cual forma parte del Capítulo de las Garantías Constitucionales con que cuenta Honduras, donde se contemplan también las figuras del hábeas corpus y el amparo, para incluir la figura del HABEAS DATA. La reforma constitucional establece que:

“Toda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre si misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla”.

Esta figura, sostiene, que únicamente puede promoverla la persona cuyos datos personales o familiares consten en los archivos, registros públicos o privados, siendo la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, quien tendrá la obligación ineludible de proceder de inmediato para hacer cesar cualquier violación a los derechos del honor, intimidad personal o familiar y a la propia imagen.

Otro ejemplo de lo anterior es lo establecido en el **artículo 43 de la Constitución de Argentina** dice:

“Toda persona podrá interponer esta acción (de habeas data) para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquéllos. No podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística”⁵.

La inclusión del derecho a la información entre los derechos y libertades constitucionalmente garantizados es una indicación clara de su condición como derecho humano fundamental en estos países. Es particularmente significativo que tantas constituciones modernas incluyan la garantía de este derecho, lo que ilustra su creciente reconocimiento como tal.

5 El derecho a la información en América Latina.

En Brasil, el derecho de acceso a la información está previsto en la Constitución Federal (CRFB/88):

“Todos tienen derecho a recibir de los órganos públicos información de interés particular, o de interés colectivo o general, que será suministrada en los plazos fijados por la ley, bajo pena de responsabilidad, reservando aquella cuyo sigilo sea imprescindible para la seguridad de la sociedad y del Estado”.

Artículo 37. La ley disciplinará las formas de participación del usuario en la administración pública directa e indirecta, regulando específicamente: ...el acceso de los usuarios a registros administrativos y a la información sobre actos de gobierno.

Artículo 216. Corresponde a la administración pública, en la formación de la ley, la gestión de la documentación gubernamental y las providencias para permitir su consulta a quienes la necesiten.

A pesar de la ya mencionada Ley 12.527/2011, el tema ya aparecía en la legislación de manera insuficiente: Ley número 11.111/ 2005, con respecto a la reserva de la información imprescindible a la seguridad de la sociedad y del Estado; Ley número 10.650/2003, en cuanto al derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente; Ley número 9.784/99, que dispone sobre el acceso a la información en procedimientos administrativos y la Ley número 8.159/91, que establecía la política nacional de archivos públicos y privados.

En el caso de las leyes secundarias que regulan el acceso a la información en América Latina podemos citar, la **ley Argentina número 25.831/2003**, del Régimen del libre acceso a la información pública ambiental, y el Decreto número 1172/2003 (Reglamento general del acceso a la información pública para el poder Ejecutivo Nacional).

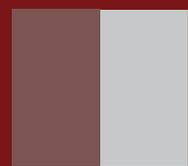
En Colombia, la ley número 57/85, que regula el acceso a los documentos públicos, la ley número 527/99, que regula el acceso y uso de los mensajes de datos, el comercio electrónico y las firmas digitales; la reciente ley número 1437/2011, que instituyó el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia, prevén innumerables garantías respecto al derecho de acceso a documentos públicos.

Por otra parte, es necesario destacar el papel de las organizaciones no gubernamentales en la promoción del derecho a la información las cuales han desempeñado y siguen desempeñando un papel esencial en este ámbito, tanto a escala internacional como nacional.

Estas ONG han elaborado y difundido varios principios y normas, entre los cuales se pueden citar:

- Los nueve principios del artículo 19 referentes a la legislación sobre la libertad de información, aprobados en 2000 por los relatores sobre la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE.
- Los diez principios de la Open Society Justice Initiative sobre el derecho de saber.

En conclusión, a pesar de que en el marco legal la tendencia ha sido progresiva a nivel regional, la experiencia de América Latina, todavía persisten las dificultades en la aplicación de la legislación sobre libertad de información, entre ellas el establecimiento de mecanismos adecuados que permitan el acceso a la información de manera oportuna, la promoción de un cambio cultural hacia la transparencia entre los funcionarios públicos y el fomento de la demanda pública de información.



Capítulo 3

Principios rectores del derecho a
la información pública

3. Principios rectores del derecho a la información pública

En el apartado anterior, queda demostrado que el derecho a la información, y particularmente el derecho de acceder a la información que está en manos de entidades públicas, es un derecho humano fundamental, garantizado bajo el derecho internacional como un aspecto del derecho a libertad de expresión.

Este apartado explora los principios interpretativos importantes que se han establecido en el contexto del derecho a libertad de expresión para garantizar el ejercicio pleno y efectivo del mismo.

3.1 Principio 1: Máxima divulgación-transparencia máxima

El principio de máxima divulgación ha sido reconocido en el sistema interamericano como un principio rector del derecho a buscar, recibir y difundir informaciones contenido **en el artículo 13 de la Convención Americana**. En este sentido, la Corte Interamericana ha establecido en su jurisprudencia que, el “derecho de acceso a la información debe estar regido por el ‘principio de máxima divulgación’”.

En idéntico sentido, la CIDH ha explicado que, en virtud del artículo 13 de la Convención Americana, el derecho de acceso a la información se debe regir por el principio de la máxima divulgación. **Asimismo, el numeral 1 de la resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08)** (“Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”) del Comité Jurídico Interamericano ha establecido que, “toda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto sólo a un régimen limitado de excepciones”.

El principio de máxima divulgación **ordena diseñar un régimen jurídico en el cual la transparencia y el derecho de acceso a la información sean la regla general sometida a estrictas y limitadas excepciones**. De este principio se derivan las siguientes consecuencias:

- El derecho de acceso a la información **debe estar sometido a un régimen limitado de excepciones, el cual debe ser interpretado de manera restrictiva**, de forma tal que se favorezca el derecho de acceso a la información;

- Toda decisión negativa debe ser motivada y, en este sentido, corresponde al Estado la carga de probar que la información solicitada no puede ser revelada; y
- Ante una duda o un vacío legal, debe primar el derecho de acceso a la información.

3.2 Principio 2: Obligación de publicar

Las entidades públicas deben tener la obligación de publicar la información clave.

Para dar vigencia en la práctica al derecho a la información, no es suficiente simplemente requerir que las entidades públicas accedan a las solicitudes de información. Un acceso efectivo para muchas personas depende de que estas entidades publiquen y difundan activamente categorías clave de información aun en ausencia de alguna solicitud. Esto se refleja en varias declaraciones internacionales. Por ejemplo, las Normas de la ONU dicen:

“La libertad de información implica que las entidades públicas publiquen y difundan ampliamente documentos de significativo interés público, por ejemplo, información operativa sobre cómo funciona la entidad pública y el contenido de cualquier decisión o política que afecte al público.

El alcance de esta obligación depende hasta cierto punto de las limitaciones de los recursos, pero la cantidad de información cubierta debe incrementarse con el tiempo, particularmente a medida que las nuevas tecnologías faciliten la publicación y difusión de la información. La Declaración Conjunta de los mandatos especiales exige específicamente incrementos progresivos en el alcance de la divulgación proactiva:

“Deben establecerse sistemas para incrementar, a través del tiempo, la cantidad de información con sujeción a dicha divulgación rutinaria.” El objetivo a más largo plazo debe ser el hacer que la información esté disponible proactivamente, para minimizar la necesidad de que los individuos tengan que recurrir a solicitudes para acceder a la misma”⁶.

3.3 Principio 3: Limitación a las excepciones

El derecho de acceso a la información es la regla y el secreto, la excepción.

El derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto, sino que puede estar sujeto a limitaciones. Sin embargo, dichas limitaciones deben dar cumplimiento estricto a los requisitos derivados del artículo 13.2 de la Convención Americana, esto es: verdadera excepcionalidad, consagración legal, objetivos legítimos, necesidad y estricta proporcionalidad.

No obstante, las excepciones no deben convertirse en la regla general; y debe entenderse, para todos los efectos, que el acceso a la información es la regla, y el secreto la excepción. Asimismo,

6 El Derecho a la Información en América Latina- UNESCO

en la legislación interna debe resultar claro que la reserva se mantendrá solamente mientras la publicación pueda efectivamente comprometer los bienes que se protegen con el secreto.

En este sentido, el secreto debe tener un plazo razonable, vencido el cual, el público tendrá derecho a conocer la respectiva información.

Respecto de los límites, la Corte Interamericana ha resaltado en su jurisprudencia que el principio de máxima divulgación “establece la presunción de que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones”, las cuales “deben estar previamente fijadas por ley”, responder a un objetivo permitido por la Convención Americana, y “ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo”.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana ha establecido que el Estado tiene la carga de la prueba de demostrar que las limitaciones al acceso a la información son compatibles con las normas interamericanas sobre libertad de expresión. Así también lo ha afirmado el Comité Jurídico Interamericano en su resolución sobre los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”, al establecer que, “la carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada”.

En este sentido, el principio 4 de la Declaración de Principios dispone que, “el acceso a la información sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”.

En el mismo sentido, en la Declaración Conjunta de 2004, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE han explicado que, este principio “establece la presunción de que toda la información es accesible, sujeto solamente a un sistema restringido de excepciones”.

De igual forma, la resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08) del Comité Jurídico Interamericano sobre los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”, establece en el numeral 1 que: “Toda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto solo a un régimen limitado de excepciones, acordes con una sociedad democrática y proporcional al interés que los justifica. Los Estados deben asegurar el respeto al derecho de acceso a la información, adoptando la legislación apropiada y poniendo en práctica los medios necesarios para su implementación”.

3.4 Principio 4: La transparencia tiene precedencia

Las leyes que sean inconsistentes con el principio de la transparencia máxima deben modificarse o eliminarse.

La Declaración Conjunta de los mandatos especiales dice: “La ley del acceso a la información deberá, en la medida en la que haya alguna inconsistencia, prevalecer sobre las demás legislaciones.” Además, muchas leyes sobre el derecho a la información adoptan este enfoque.

3.5 Principio 5: Procesos para facilitar el acceso

Deben tramitarse las solicitudes de información de manera oportuna y justa, y debe estar disponible una revisión independiente de cualquier rechazo.

Garantizar el derecho a la información efectivamente en la práctica requiere no sólo la divulgación proactiva por las entidades públicas (la obligación de publicar) sino también que cualquier persona pueda solicitar y recibir cualquier información que tengan, con sujeción a las excepciones. Esto, a su vez, requiere que se establezcan procedimientos claros según los cuales las entidades públicas tramitarán las solicitudes de información. Además, requiere un sistema para la revisión independiente de las decisiones internas por las entidades públicas.

Las Normas de la ONU exigen un requisito de que las entidades públicas “establezcan sistemas internos abiertos y accesibles para asegurar el derecho del público a recibir la información”, haciendo referencia específicamente, en este sentido, a la necesidad de “límites de tiempo estrictos para el procesamiento de las solicitudes de información” y para dar aviso de cualquier negación a dar acceso, lo que incluirá “razones sustantivas por escrito de la negación o negaciones”.

El Principio 5 del Comité Jurídico Interamericano pide, en general, “reglas claras, justas, no discriminatorias y sencillas” para procesar solicitudes. Continúa diciendo que éstas deben incluir “límites de tiempo claros y razonables, previsiones para asistir a quienes solicitan información, acceso gratuito o de bajo costo, que no sobrepase el costo de copiar y enviar la información, y un requerimiento para que cuando se niegue el acceso, se proporcionen razones que incluyan las bases específicas de la negación de forma pronta”.

3.6 Principio 6: Costos

No se debe impedir que los individuos soliciten la información mediante costos excesivos. Varias declaraciones internacionales sobre el derecho a la información tocan este tema. Por ejemplo, las Normas de la ONU anotan que el costo de acceso “no debe ser tan alto que desmotive a potenciales solicitantes, negando la intención de la misma ley”. El Principio 5 del Comité Jurídico Interamericano, mencionado anteriormente, pide que el acceso sea “gratuito o de bajo costo”.

3.7 Principio 7: Reuniones abiertas

Las sesiones de las entidades públicas deben estar abiertas al público. Las Normas de la ONU apoyan esto, diciendo: “La ley (sobre el derecho a la información) debe establecer la suposición de que toda reunión de las entidades del gobierno está abierta para el público”.

En la práctica poco común, que las leyes sobre el derecho a la información requieran que las sesiones de las entidades públicas sean abiertas.

3.8 Principio 8: Protección para denunciantes

Los individuos que proporcionen información sobre las acciones incorrectas (denunciantes) deben recibir protección.

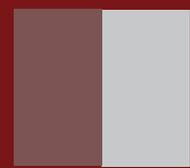
Si los funcionarios/as pueden exponerse a sanciones, por ejemplo bajo una ley de confidencialidad, por entregar erradamente información de conformidad con el derecho a la información, probablemente tenderán a ser conservadores, prefiriendo el secreto. Como resultado, muchas leyes sobre el derecho a la información proporcionan protección de responsabilidad para los funcionarios/as que, de buena fe, divulguen información con arreglo a la legislación del derecho a la información.

Esta protección es importante para cambiar la cultura del secreto dentro del gobierno y fomentar un clima de apertura.

Las Normas de la ONU también exigen protección de “cualquier sanción legal, administrativa o laboral para entregar información sobre las acciones indebidas”. Definen las acciones indebidas como “la comisión de una ofensa criminal o deshonestas, incumplimiento de una obligación legal, error judicial, corrupción o falta de honradez o graves faltas en la administración de una entidad pública”.

3.9 Principio 9: De buena fe

Para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, resulta esencial que los sujetos obligados por este derecho actúen de buena fe, es decir, que interpreten la ley de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso, que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promuevan una cultura de transparencia, coadyuven a transparentar la gestión pública, y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional. Es decir, que realicen las acciones necesarias con el fin de que sus actuaciones aseguren la satisfacción del interés general y no defrauden la confianza de los individuos en la gestión estatal.



Capítulo 4

La aplicación de los principios
en la legislación de los países
latinoamericanos

4. La aplicación de los principios en la legislación de los países latinoamericanos⁷

4.1 Principio de máxima divulgación

La mayoría de los marcos jurídicos analizados recogen de una u otra manera el principio de máxima divulgación. En particular, Chile, Guatemala, México y El Salvador reconocen taxativamente en sus ordenamientos jurídicos este principio, que en algunos casos es denominado de máxima publicidad.

Asimismo, la **Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado de Chile** incorpora el principio de máxima divulgación, lo que implica que “los órganos de la Administración del Estado deben proporcionar información en los términos más amplios posibles, excluyendo sólo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales o legales”.

La **Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala (LAIP)** dispone que entre sus principales objetivos está el de “establecer como obligatorio el principio de máxima publicidad y transparencia en la administración pública y para los sujetos obligados.

En Guatemala, la misma Constitución Política prevé la publicidad de los actos administrativos. Su artículo 30 establece: “Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia”.

La **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) de México** establece además que el derecho de acceso a la información pública debe interpretarse de acuerdo con los tratados internacionales suscritos sobre la materia, lo cual asegura la vigencia del principio. Dice el artículo 6 de la Ley:

“En la interpretación de esta Ley y de su Reglamento, así como de las normas de carácter general a las que se refiere el Artículo, se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados.

⁷ El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales.

“El derecho de acceso a la información pública se interpretará conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano y la interpretación que de los mismos hayan realizado los órganos internacionales especializados”.

A su vez, la Ley de Acceso a la Información Pública de El Salvador establece, en su artículo 4, que entre los principios que regirán la interpretación y aplicación de la Ley se encuentra el de máxima publicidad. De acuerdo con este principio, “la información en poder de los entes obligados es pública y su difusión irrestricta, salvo las excepciones establecidas por la ley”.

Por otra parte, el principio que establece que el derecho al acceso a la información es la regla y el secreto la excepción, se encuentra contemplado en casi la totalidad de los países que fueron objeto del estudio, a través del principio de publicidad. La publicidad como regla se encuentra prevista en los ordenamientos jurídicos de todos los países analizados.

La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Ecuador dispone, en su artículo 1º, que es pública toda información que posean “las instituciones, organismos y entidades, personas jurídicas de derecho público o privado que, para el tema materia de la información tengan participación del Estado o sean concesionarios de éste”. Luego, en su artículo 4 c), la Ley ordena: “El ejercicio de la función pública, está sometido al principio de apertura y publicidad de sus actuaciones. Este principio se extiende a aquellas entidades de derecho privado que ejerzan la potestad estatal y manejen recursos públicos”.

En Panamá, el artículo 8º de la Ley para la Transparencia en la Gestión Pública prevé el principio de publicidad y determina: “Las instituciones del Estado están obligadas a brindar, a cualquier personal que lo requiera, información sobre el funcionamiento y las actividades que desarrollan, exceptuando únicamente las informaciones de carácter confidencial y de acceso restringido”.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Perú establece el principio de publicidad en su artículo 3º. Su primer inciso prescribe: “Todas las actividades y disposiciones de las entidades comprendidas en la presente Ley están sometidas al principio de publicidad”. De este principio se deriva como consecuencia que toda la información que posea el Estado se presume pública (numeral 1), que el Estado adoptará medidas básicas que garanticen y promuevan la transparencia en la Administración Pública (numeral 2) y que el Estado tiene la obligación de entregar la información que demanden las personas (numeral 3).

En Uruguay, el artículo 2º de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) contempla el principio de publicidad e impone la presunción del acceso a la información pública: “Se considera información pública toda la que emane o esté en posesión de cualquier organismo público, sea o no estatal, salvo las excepciones o secretos establecidos por ley, así como las informaciones reservadas o confidenciales”.

Por su parte, la Ley de Acceso a la Información Pública de Nicaragua prevé explícitamente el principio de publicidad de la información pública al establecer que: “toda la información existente en posesión de las entidades señaladas tendrá carácter público y será de libre acceso a la población, salvo las excepciones previstas en la presente Ley”.

En Colombia, el artículo 74 de la Constitución establece el derecho de todas las personas “a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la Ley”. De la misma manera, el Código Contencioso Administrativo, expedido mediante el Decreto 01 de 1984, dispone en su artículo 3°, que uno de los principios que rigen las actuaciones administrativas es el de publicidad.

En la República Dominicana, la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública (LGLAIP), No. 200-04 del 28 de julio de 2004, establece expresamente el principio de publicidad en su artículo 346. Según dicho principio “Todos los actos y actividades de la Administración Pública, centralizada y descentralizada, incluyendo los actos y actividades administrativas y los Poderes Legislativo y Judicial, así como la información referida a su funcionamiento estarán sometidos a publicidad, en consecuencia, será obligatorio para el Estado Dominicano y todos sus poderes y organismos autónomos, autárquicos, centralizados y/o descentralizados, la presentación de un servicio permanente y actualizado de información [...]”.

La Ley de Acceso a la Información de Jamaica (Access To Information Act), de julio de 2002, en la sección 2 acoge el principio de publicidad al otorgar a todas las personas el derecho de acceder a los documentos oficiales en poder de autoridades públicas, sujeto únicamente a las excepciones establecidas en esta ley.

En Antigua y Barbuda, una disposición similar se encuentra en la Ley de Libre Acceso a la Información (The Freedom of Information Act) en la sección 15(1), la cual establece el derecho de toda persona a obtener acceso a la información solicitada, salvo las excepciones previstas en la misma ley.

En Canadá, la Constitución no reconoce explícitamente el derecho de acceso a la información. Sin embargo, la jurisprudencia ha entendido que el derecho a la libertad de expresión, reconocido en la sección 2(b) de la Carta Canadiense de Derechos y Libertades, incluye el derecho a recibir y transmitir información.

En Trinidad y Tobago, la Ley No. 26 de Libertad de Información de 1999, establece, en la sección 3(1), que el objeto de la misma es “extender el derecho del público en general de obtener acceso a la información en posesión de las autoridades públicas - (a) poniendo a su disposición información sobre las actividades que realizan las autoridades públicas y, en especial, asegurando que las autorizaciones, políticas, reglas y prácticas que rigen las relaciones de las personas con las autoridades públicas sean accesibles fácilmente para las personas afectadas por dichas autorizaciones, políticas, reglas y prácticas.

4.2 Principio sobre limitación a las excepciones: El derecho de acceso a la información es la regla y el secreto, la excepción

Por otra parte, sólo algunos de los ordenamientos jurídicos estudiados establecen de manera expresa y directa que el Estado es el responsable de probar la legitimidad y aplicabilidad de las limitaciones al acceso a la información.

En la Ley de Acceso a la Información de Jamaica, la entidad pública deberá motivar su decisión de negar o deferir el acceso a la información. Dicha ley, en su sección 7 establece que: “en su respuesta la autoridad oficial debe pronunciarse sobre la petición, y cuando la autoridad o institución decida negar el acceso a la información, deferir el acceso o extender el período de respuesta de 30 días deberá manifestar las razones para ello y los recursos al alcance del peticionario.

En Panamá, el artículo 16 de la Ley de Transparencia establece que: “Las instituciones del Estado que nieguen el otorgamiento de una información por considerarla de carácter confidencial o de acceso restringido, deberán hacerlo a través de resolución motivada, estableciendo las razones en que se fundamenta la negación y que se sustenten en esta Ley”.

En México, el artículo 45 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dispone que en caso de que se niegue el acceso a la información se deberá fundar y motivar las razones de la clasificación de la información e indicar al solicitante el recurso que podrá interponer ante el Instituto. Así mismo, el artículo 46 establece que se debe notificar al solicitante si la información pedida no se encuentra en poder de la entidad.

En El Salvador, el artículo 65 de la Ley de Acceso determina que las decisiones de los entes obligados “deberán entregarse por escrito al solicitante y serán motivadas, con mención breve pero suficiente de sus fundamentos, precisándose las razones de hecho y de derecho que determinaron e indujeron a la entidad a adoptar su decisión”. En el mismo sentido, el artículo 72 prescribe que cuando el oficial de información de una entidad obligada decida negar el acceso a un documento “deberá fundar y motivar las razones de la denegación de la información e indicar al solicitante el recurso que podrá interponer ante el Instituto de Acceso a la Información Pública”.

En este mismo sentido, el artículo 18 de la Ley de Acceso a la Información de Uruguay establece que “El organismo requerido sólo podrá negar la expedición de la información solicitada mediante resolución motivada del jerarca del organismo que señale su carácter reservado o confidencial, indicando las disposiciones legales en que se funde.

El artículo 26 de la Ley de Acceso a la Información Pública de Guatemala establece: “Prueba de daño. En caso que la autoridad fundamente la clasificación de reservada o confidencial, la información deberá demostrar cabalmente el cumplimiento de los siguientes tres requisitos:

1. Que la información encuadre legítimamente en alguno de los casos de excepción previstas en esta ley;
2. Que la liberación de la información de referencia pueda amenazar efectivamente el interés protegido por la ley; y,
3. Que el perjuicio o daño que pueda producirse con la liberación de la información es mayor que el interés público de conocer la información de referencia.

En Nicaragua, el numeral 7 del artículo 3° de la Ley dispone: “Principio de Prueba del Daño: Garantiza que la autoridad al catalogar determinada información como de acceso restringido, fundamente y motive los siguientes elementos:

a. La información se encuentra prevista en alguno de los supuestos de excepción previstos en la propia Ley; b. La liberación de la información puede amenazar efectivamente el interés público protegido por la Ley; y c. El daño que puede producirse con la liberación de la información es mayor que el interés público de conocer la información de relevancia.

4.3 Principio de obligación de publicar

Un tema sumamente importante que se debe de tomar en cuenta en nuestra legislación, es que Uruguay, Guatemala, México y Colombia de manera adecuada prevén la procedencia del silencio administrativo positivo, de forma tal que si no se da respuesta a la solicitud en el término legal, el solicitante está facultado para acceder a la información.

Así, el inciso segundo del artículo 18 de la Ley de Acceso a la Información Pública de Uruguay dispone:

“Vencido el plazo de veinte días hábiles desde la presentación de la solicitud, si no ha mediado prórroga o vencida la misma sin que exista resolución expresa notificada al interesado, éste podrá acceder a la información respectiva, considerándose falta grave la negativa de cualquier funcionario a proveérsela, de conformidad con las previsiones de la Ley N° 17.060, de 23 de diciembre de 1998, y del artículo 31 de la presente ley”.

De la misma manera, en Guatemala, el artículo 44 de la Ley de Acceso a la Información Pública establece la afirmativa ficta, lo que implica que “cuando el sujeto obligado no diere respuesta alguna en el plazo y forma que está obligado, éste quedará obligado a otorgarla al interesado en un período no mayor de diez días posteriores al vencimiento del plazo para la respuesta, sin costo alguno y sin que medie solicitud de parte interesada. El incumplimiento de lo previsto en este artículo será causal de responsabilidad penal”.

También la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de México prevé esta figura cuando la entidad no da respuesta a la solicitud de acceso a la

información en el término legal. El artículo 53 establece: “La falta de respuesta a una solicitud de acceso, en el plazo señalado en el Artículo 44, se entenderá resuelta en sentido positivo, por lo que la dependencia o entidad quedará obligada a darle acceso a la información en un periodo de tiempo no mayor a los 10 días hábiles, cubriendo todos los costos generados por la reproducción del material informativo, salvo que el Instituto determine que los documentos en cuestión son reservados o confidenciales”.

En Colombia el silencio administrativo positivo opera en relación con las solicitudes de consulta o copia de los documentos que reposen en las oficinas públicas. El artículo 25 de la Ley 57 de 1985 dispone que esas solicitudes deben resolverse en un término máximo de diez días, y que si en ese plazo no se da respuesta al peticionario “se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada. En consecuencia, el correspondiente documento será entregado dentro de los tres (3) días inmediatamente siguientes”.

Este punto debe ser resaltado porque la procedencia del silencio administrativo negativo podría inducir a los funcionarios responsables, en lugar de dar respuesta a las solicitudes de información, a abstenerse de hacerlo.

En los países de la región que no cuentan con disposiciones en la materia, se prevén en general mecanismos administrativos y judiciales para controvertir las decisiones negativas. Sin embargo, resultaría de mayor importancia incorporar el estándar comentado en todas las legislaciones vigentes, pues su falta de incorporación impone obstáculos y cargas a los titulares del derecho que resultan desproporcionadas.

4.4 Principio, la transparencia tiene precedencia

Por otra parte en relación a la preeminencia del derecho de acceso a la información en caso de conflictos de normas o de falta de regulación, En Antigua y Barbuda, Ecuador, Guatemala y México se reconoce expresamente que la interpretación de las leyes de acceso a la información debe hacerse de la manera que permita maximizar el ejercicio del derecho.

En este sentido, el artículo 6 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de México dispone: “En la interpretación de esta Ley y de su Reglamento, así como de las normas de carácter general a las que se refiere el Artículo 61, se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados”.

También el artículo 4 de la Ley Orgánica de Transparencia de Ecuador establece: “Las autoridades y jueces competentes deberán aplicar las normas de esta Ley Orgánica de la manera que más favorezca al efectivo ejercicio de los derechos aquí garantizados.

En El Salvador, el artículo 4 de la Ley de Acceso a la Información dispone que la interpretación

y aplicación de la Ley se regirá por una serie de principios, entre los cuales se encuentra el de máxima publicidad. De acuerdo con este principio, “la información en poder de los entes obligados es pública y su difusión irrestricta, salvo las excepciones expresamente establecidas por la ley”. Además, el artículo 5, denominado Prevalencia del criterio de máxima publicidad, ordena que cuando el Instituto de Acceso a la Información Pública conozca sobre un caso que genere dudas sobre si la información solicitada es pública o está cubierta por alguna de las excepciones “deberá hacer prevalecer el criterio de publicidad”.

En Guatemala, el artículo 8° de la Ley de Acceso a la Información Pública prescribe en relación con la interpretación de la Ley: “Interpretación. La interpretación de la presente ley se hará con estricto apego a lo previsto en la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley del Organismo Judicial, los tratados y convenios internacionales ratificados por el Estado de Guatemala, prevaleciendo en todo momento el principio de máxima publicidad. Las disposiciones de esta Ley se interpretarán de manera de procurar la adecuada protección de los derechos en ella reconocidos y el funcionamiento eficaz de sus garantías y defensas.

En Nicaragua. El artículo 50 de la Ley dispone que es una ley de “orden público, por lo que prevalecerá sobre otras leyes que se le opongan”.

4.5 Principio de buena fe

En relación al Principio de buena fe, México, Nicaragua, Guatemala y El Salvador la legislación ordena que en cada uno de los sujetos obligados se creen unidades administrativas dirigidas a orientar a las personas en sus solicitudes de acceso a la información.

En México, el artículo 28 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dispone que cada entidad obligada debe designar una “unidad de enlace”, que tiene entre sus funciones recibir y dar trámite a las solicitudes, auxiliar y orientar a las personas para la formulación de sus solicitudes y realizar los trámites internos necesarios para la entrega de la información.

En Nicaragua, la Ley de Acceso a la Información Pública establece que en las entidades públicas obligadas por la Ley existirá una oficina de acceso a la información pública. Igualmente, establece que los directores de esas oficinas y el personal calificado a su cargo “brindarán sus mejores esfuerzos para facilitar y hacer posible a los ciudadanos la localización y el acceso a la información solicitada. También facilitarán la impresión del documento para su inmediata consulta, o copia o fotocopia a costa del solicitante; igualmente, dispondrán la venta al público por un precio que no podrá superar el costo de edición”.

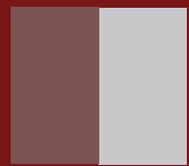
En Guatemala, el artículo 19 de la Ley de Acceso a la Información Pública establece que “El titular de cada sujeto obligado debe designar al servidor público, empleado u órgano interno que fungirá como Unidad de Información, debiendo tener un enlace en todas las oficinas o dependencias que el sujeto obligado tenga ubicadas a nivel nacional”. A su vez, el artículo 20 contempla que estas Unidades de Información Pública tienen obligaciones tales como orientar

a los interesados en la formulación de solicitudes de acceso a la información, proporcionar la información que fue solicitada o motivar la respuesta negativa cuando ésta sea improcedente.

En El Salvador la Ley de Acceso a la Información Pública ordena, en su artículo 48, que “los entes obligados del sector público tendrán unidades de acceso a la información pública” y que los directores de las entidades nombrarán al oficial de información a cargo de esa unidad. Entre las funciones del oficial se hallan las de auxiliar a los particulares en la elaboración de sus solicitudes y orientarlos acerca de las dependencias que pueden brindarles la información que requieren.

En la República Dominicana, tanto la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, como su decreto reglamentario, prevén asistencia para el solicitante de información. Así, en caso de necesidad, el Responsable de Acceso a la Información debe asistir a la persona en la formulación de su petición. De la misma manera, el Capítulo VII del Reglamento establece medidas para la promoción de la cultura de la transparencia en donde ordena planes de capacitación y difusión, así como programas de estudio en todos los niveles educativos.

En Trinidad y Tobago, la sección 14 de la Ley de Acceso a la Información establece que “toda autoridad pública deberá tomar medidas razonables para asistir a cualquier persona” que presente solicitudes que no cumplan con los requisitos. El mismo artículo dispone que cuando “una autoridad pública haya recibido una solicitud escrita de acceso a un documento oficial no deberá negarse a conceder la petición argumentando que ella no cumple con los requisitos contemplados en la sección 13, sin antes haber proporcionado al solicitante una oportunidad razonable de consulta con la autoridad pública con miras a formular la solicitud de forma que se ajuste a esa sección”.



Capítulo 5

Contenido y alcance del derecho
de acceso a la información

5. Contenido y alcance del derecho de acceso a la información

El derecho de acceso a la información es un derecho humano universal. En consecuencia, toda persona tiene derecho a solicitar acceso a la información, tal y como lo establece el artículo 13 de la Convención Americana.

En este sentido, la Corte Interamericana ha precisado que no es necesario acreditar un interés directo ni una afectación personal para obtener la información en poder del Estado, excepto en los casos en que se aplique una legítima restricción permitida por la Convención Americana, en los términos que se explican más adelante.

Por otra parte, quien accede a información bajo control del Estado tiene, a su vez, derecho a divulgar la información en forma tal que circule en la sociedad para que ésta pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. El derecho de acceso a la información comparte así las dimensiones individual y social del derecho a la libertad de expresión, las cuales deben ser garantizadas simultáneamente por el Estado.

Así, en Colombia el artículo 12 de la Ley 57 de 1985 dispone que: “Toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas y a que se le expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o la Ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional”. No obstante, el Código Contencioso Administrativo cuando establece, en su artículo 5, que “Toda persona podrá hacer peticiones respetuosas a las autoridades, verbalmente o por escrito, a través de cualquier medio”, prescribe como requisito de las peticiones escritas: “Las razones en que se apoya [la petición]”, con lo cual se restringe la universalidad del derecho⁸.

La Ley General de Libre Acceso a la Información Pública de la República Dominicana establece, en su artículo primero, que “Toda persona tiene derecho a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano del Estado Dominicano, y de todas las sociedades anónimas, compañías anónimas o compañías por acciones con participación estatal”. Sin embargo, el procedimiento para el ejercicio del derecho de Información y Acceso a la Información requiere, de acuerdo con el artículo 7 de la ley, que en las solicitudes de acceso se identifique “la motivación de las razones por las cuales se requieren los datos e informaciones

⁸ El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales.

solicitadas”. No obstante, el Reglamento de la referida norma, adoptado mediante el Decreto 130-05, en su artículo 15, indica que “La descripción de la motivación de las razones por las cuales se requiere la información solicitada, en los términos del Artículo 7 inciso d) de la LGLAIP, en modo alguno y en ningún caso puede impedir el más amplio acceso del requirente a la misma, ni otorga al funcionario la facultad de rechazar la solicitud. En este sentido, al solicitante le basta con invocar cualquier simple interés relacionado con la información buscada⁹”.

Por su parte, el artículo 1º de la Ley Orgánica de Ecuador establece el principio de que “el acceso a la información pública es un derecho de las personas que garantiza el Estado”.

En Jamaica, la Ley de Acceso a la Información establece que todas las personas tienen el derecho de acceder a la información pública y que para ello no es necesario demostrar un interés directo en ella. Así, en virtud de la sección 6(1) de la ley, “toda persona” es titular del derecho. De acuerdo con la sección 6(3), a los solicitantes de acceso a información pública no se les exigirá expresar los motivos de su petición.

En El Salvador, el artículo 18 de la Constitución dispone que toda persona es titular del derecho de petición ante cualquier entidad estatal. En armonía con este precepto, el artículo 2 de la Ley de Acceso de 2011 prescribe que “Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información generada, administrada o en poder de las instituciones públicas y demás entes obligados de manera oportuna y veraz, sin sustentar interés o motivación alguna¹⁰”.

En Guatemala, la Ley de Acceso a la Información dispone que su objeto es “Garantizar a toda persona interesada, sin discriminación alguna, el derecho a solicitar y a tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades y sujetos obligados por la presente ley”, y establece que es sujeto activo del derecho “toda persona individual o jurídica, pública o privada, que tiene derecho a solicitar, tener acceso y obtener la información pública que hubiere solicitado conforme lo establecido en esta ley¹¹”.

En Chile también se prevé el principio de acceso universal y no discriminación. Allí, el artículo 11 g) de la Ley de Acceso a la Información Pública establece que “los órganos de la Administración del Estado deberán entregar información a todas las personas que lo soliciten, en igualdad de condiciones, sin hacer distinciones arbitrarias y sin exigir expresión de causa o motivo para la solicitud”.

En Nicaragua, además del principio de no discriminación, se reconoce el principio de multietnicidad, lo que en términos prácticos implica que la información solicitada por personas de diferentes etnias se debe proveer en su lengua nativa para garantizar la comprensión del contenido.

9 El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales.

10 El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales.

11 El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales.

Similar disposición se encuentra en México, donde el artículo 1° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental prevé que “la finalidad de la Ley es garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los poderes de la Unión”.

En otros países, la determinación acerca de que todas las personas tienen el derecho de acceder a la información viene acompañada por la mención explícita de que los solicitantes de la información no deben acreditar un interés directo en la solicitud¹².

En Perú, el artículo 7 de la Ley de Acceso a la Información Pública dispone que “toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier entidad de la Administración Pública. En ningún caso se exige expresión de causa para el ejercicio de este derecho¹³.”

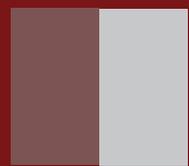
De la misma manera, la Ley de Transparencia de Panamá también establece que toda persona “tiene derecho a solicitar, sin necesidad de sustentar justificación o motivación alguna, la información de acceso público en poder o en conocimiento de las instituciones indicadas en la presente Ley”¹⁴.

En este mismo sentido, en Uruguay se prevé que: “El acceso a la información pública es un derecho de todas las personas, sin discriminación por razón de nacionalidad o carácter del solicitante, y que se ejerce sin necesidad de justificar las razones por las que se solicita la información”.

12 El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales.

13 El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales.

14 El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales.



Capítulo 6

Sujetos obligados por el derecho
de acceso a la información

6. Sujetos obligados por el derecho de acceso a la información

El derecho de acceso a la información genera obligaciones para todas las autoridades públicas y de los órganos autónomos, de todos los niveles de gobierno. Este derecho también vincula a quienes cumplen funciones públicas, presten servicios públicos o ejecuten, en nombre del Estado, recursos públicos. Respecto de estos últimos, el derecho de acceso obliga a suministrar información exclusivamente respecto al manejo de los recursos públicos, la satisfacción de los servicios a su cargo y el cumplimiento de las funciones públicas mencionadas.

En este sentido, reiterando la jurisprudencia existente, la resolución del Comité Jurídico Interamericano sobre los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información” precisa, en su principio 2, que “el derecho de acceso a la información se extiende a todos los órganos públicos en todos los niveles de gobierno, incluyendo a los pertenecientes al poder ejecutivo, al legislativo y al poder judicial, a los órganos creados por las constituciones o por otras leyes, órganos de propiedad o controlados por el gobierno, y organizaciones que operan con fondos públicos o que desarrollan funciones públicas”.

En Guatemala, el artículo 2° de la Ley de Acceso a la Información Pública establece que están obligados por la publicidad los “organismos del Estado, municipalidades, instituciones autónomas y descentralizadas y las entidades privadas que perciban, inviertan o administren fondos públicos, incluyendo fideicomisos constituidos con fondos públicos, obras o servicios públicos sujetos a concesión o administración. Así mismo, en el artículo 6° se afirma que por sujeto obligado por la Ley se debe entender “toda persona individual o jurídica, pública o privada, nacional o internacional de cualquier naturaleza, institución o entidad del Estado, organismo, órgano, entidad, dependencia, institución y cualquier otro que maneje, administre o ejecute recursos públicos, bienes del Estado, o actos de la administración pública en general, que está obligado a proporcionar la información pública que se le solicite”.

La Ley de Transparencia de Panamá establece, en el numeral 8 del artículo 1°, que por institución obligada por las normas de la ley se entiende “Toda agencia o dependencia del Estado, incluyendo las pertenecientes a los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el Ministerio Público, las entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas, la Autoridad del Canal de Panamá, los municipios, los gobiernos locales, las juntas comunales, las empresas de capital mixto, las cooperativas, las fundaciones, los patronatos y los organismos no gubernamentales que hayan recibido o reciban fondos, capital o bienes del Estado”.

En el mismo sentido, la Ley de Acceso a la Información Pública de Nicaragua establece, en su artículo 1°, que están obligados a la publicidad de la información las “entidades o instituciones públicas, las sociedades mixtas y las subvencionadas por el Estado, así como las entidades privadas que administren, manejen o reciban recursos públicos, beneficios fiscales u otros beneficios, concesiones o ventajas”.

El artículo 4°, en su literal d), también incluye dentro de los sujetos obligados a “toda entidad mixta o privada que sea concesionaria de servicios públicos; y las personas de derecho público o privado, cuando en el ejercicio de sus actividades actúen en apoyo de las entidades antes citadas o reciban recursos provenientes del Presupuesto General de la República sujetos a la rendición de cuentas.

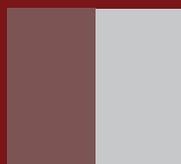
Por su parte, el artículo 1° de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública de la República Dominicana establece que todas las personas tienen el derecho de recibir información de cualquier órgano del Estado Dominicano, y de todas las sociedades anónimas, compañías anónimas o compañías por acciones con participación estatal. En estas categorías se incluyen: los organismos y entidades de la administración pública centralizada; los organismos y entidades autónomos y/o descentralizados del Estado, incluyendo el Distrito Nacional y los organismos municipales; los organismos y entidades autárquicos y/o descentralizados del Estado; las empresas y sociedades comerciales propiedad del Estado; las sociedades anónimas, compañías anónimas y compañías por acciones con participación estatal; los organismos e instituciones de derecho privado que reciban recursos provenientes del presupuesto nacional para la consecución de sus fines; el Poder Legislativo, en cuanto a sus actividades administrativas; y el Poder Judicial, en cuanto a sus actividades administrativas.

En El Salvador, el artículo 7 de la Ley de Acceso dispone que son sujetos obligados por la Ley “los órganos del Estado, sus dependencias, las instituciones autónomas, las municipalidades o cualquier otra entidad u organismo que administre recursos públicos, bienes del Estado o ejecute actos de la administración pública en general”. La norma aclara que también se entienden como recursos públicos “aquellos fondos provenientes de convenios o tratados que celebre el Estado con otros Estados o con organismos internacionales”. Además, en el artículo se establece que las normas de la Ley también se aplican a “las sociedades de economía mixta y las personas naturales o jurídicas que manejen recursos o información pública o ejecuten actos de la función estatal, nacional o local tales como las contrataciones públicas, concesiones de obras o servicios públicos.” En estos últimos casos la obligación se restringe “a permitir el acceso a la información concerniente a la administración de los fondos o información pública otorgados y la función pública conferida, en su caso”.

El artículo 8 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Perú establece que están obligadas a brindar información las entidades de la Administración Pública¹⁵⁸. De acuerdo con el Art. 1 de la Ley 27444, la Ley de Procedimiento Administrativo General, entre ellas se cuentan las entidades del Estado y las personas jurídicas de régimen privado que

prestan servicios públicos o ejercen funciones administrativas, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado.

En Chile, el artículo 2° de la Ley de Transparencia dispone que son sujetos obligados por el derecho al acceso a la información pública en los términos de la Ley “los ministerios, las intendencias, las gobernaciones, los gobiernos regionales, las municipalidades, las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa”. También están obligadas las empresas públicas creadas por ley, las empresas del Estado y las sociedades en las que éste tenga una participación accionaria mayor al 50% o mayoría en el directorio. Igualmente, la Contraloría General de la República y el Banco Central se ajustarán a las disposiciones de la ley, en los casos que ella expresamente señale.



Capítulo 7

Obligaciones impuestas al Estado
por el derecho de acceso a la
información

7. Obligaciones impuestas al Estado por el derecho de acceso a la información¹⁵

El derecho de acceso a la información genera distintas obligaciones a cargo del Estado:

7.1. Obligación de responder de manera oportuna, completa y accesible a las solicitudes que sean formuladas

El Estado tiene la obligación de responder sustancialmente a las solicitudes de información que le sean formuladas. En efecto, el artículo 13 de la Convención Americana, al amparar el derecho de las personas a acceder a la información en poder del Estado, establece una obligación positiva para éste de suministrar de manera oportuna, completa y accesible, la información solicitada o, en su defecto, de aportar en un plazo razonable las razones legítimas que impiden tal acceso. En este sentido, la doctrina interamericana ha precisado que, en caso de que existan excepciones, éstas “deben estar previamente fijadas por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público”.

7.2. Obligación de contar con un recurso que permita la satisfacción del derecho de acceso a la información

La adecuada satisfacción del derecho de acceso a la información supone la necesidad de incorporar en el ordenamiento jurídico un recurso efectivo e idóneo que pueda ser utilizado por todas las personas para solicitar la información requerida. Para garantizar la verdadera universalidad del derecho de acceso, este recurso debe reunir algunas características: (a) debe ser un recurso sencillo, de fácil acceso para todas las personas, que sólo exija el cumplimiento de requisitos básicos tales como: la identificación razonable de la información solicitada y los datos requeridos para que la administración pueda entregarle la información al interesado; (b) debe ser gratuito o de bajo costo, de tal forma que no desaliente las solicitudes de información; (c) debe establecer plazos cortos pero razonables para que las autoridades suministren la información requerida; (d) debe permitir que las solicitudes se hagan de forma oral en los casos en que no pueda realizarse por escrito, por ejemplo, por no conocer la lengua, por no saber escribir o en situaciones de extrema urgencia; (e) debe establecer la obligación de la administración de asesorar al solicitante

¹⁵ El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano.

sobre la manera de formular la solicitud, incluyendo la asesoría sobre la autoridad facultada por la ley para responder, incluso hasta el punto de que la propia autoridad haga la correspondiente remisión informando del trámite a la persona interesada; y (f) debe establecer la obligación de que la respuesta negativa sea motivada y la posibilidad de que ésta pueda ser impugnada ante un órgano superior o autónomo y posteriormente cuestionada en la vía judicial.

Respecto a la obligación de crear un mecanismo especial para hacer exigible el derecho de acceso, la Corte Interamericana ha destacado que el Estado, “debe garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, que fije plazos para resolver y entregar la información, y que se encuentre bajo la responsabilidad de funcionarios debidamente capacitados”.

En los términos utilizados por los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE en su Declaración Conjunta de 2004, “el acceso a la información es un derecho de los ciudadanos. Como resultado, el proceso para acceder a la información deberá ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo”.

En palabras del Comité Jurídico Interamericano, en sus “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”, “deben implementarse reglas claras, justas, no discriminatorias y simples respecto al manejo de solicitudes de información. Estas reglas deben incluir plazos claros y razonables, la provisión de asistencia para aquél que solicite la información, el acceso gratuito o de bajo costo y que, en ese caso, no exceda el costo de copiado o envío de la información. Las reglas deben disponer que cuando el acceso sea negado, deben darse las razones específicas sobre la negativa en un tiempo razonable”.

7.3. Obligación de contar con un recurso judicial idóneo y efectivo para la revisión de las negativas de entrega de información

Los Estados deben consagrar el derecho a la revisión judicial de la decisión administrativa a través de un recurso que resulte sencillo, efectivo, expedito y no oneroso, y que permita controvertir las decisiones de los funcionarios públicos que niegan el derecho de acceso a una determinada información o que simplemente omiten dar respuesta a la solicitud. Dicho recurso debe: (a) resolver el fondo de la controversia para determinar si se produjo una vulneración del derecho de acceso, y (b) en caso de encontrar tal vulneración, ordenar al órgano correspondiente la entrega de la información. En estos casos, los recursos deben ser sencillos y rápidos, pues la celeridad en la entrega de la información suele ser indispensable para el logro de las funciones que este derecho tiene aparejadas.

Asimismo, La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la garantía de un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de los derechos fundamentales “constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención”.

7.4. Obligación de transparencia activa

El derecho de acceso a la información impone al Estado la obligación de suministrar al público la máxima cantidad de información en forma oficiosa, por lo menos en cuanto a: (a) la estructura, funciones y presupuesto de operación e inversión del Estado; (b) la información que se requiere para el ejercicio de otros derechos, por ejemplo, la que atañe a la satisfacción de los derechos sociales como los derechos a la salud o a la educación; (c) la oferta de servicios, beneficios, subsidios o contratos de cualquier tipo; y (d) el procedimiento para interponer quejas o consultas, si existiere. Dicha información debe ser completa, comprensible, con un lenguaje accesible y encontrarse actualizada. Asimismo, dado que sectores importantes de la población no tienen acceso a las nuevas tecnologías y, sin embargo, muchos de sus derechos pueden depender de que conozcan la información sobre cómo hacerlos efectivos, el Estado debe encontrar formas eficaces para realizar la obligación de transparencia activa en tales circunstancias.

Sobre el derecho de transparencia activa, en la Declaración Conjunta de 2004, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE precisaron que, “las autoridades públicas deberán tener la obligación de publicar de forma dinámica, incluso en la ausencia de una solicitud, toda una gama de información de interés público”; y que “se establecerán sistemas para aumentar, con el tiempo, la cantidad de información sujeta a dicha rutina de divulgación”.

El alcance de esta obligación también se precisa en la resolución del Comité Jurídico Interamericano sobre los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”, que establece que, “los órganos públicos deben difundir información sobre sus funciones y actividades, incluyendo su política, oportunidades de consultas, actividades que afectan al público, presupuestos, subsidios, beneficios y contratos de forma rutinaria y proactiva, aún en la ausencia de una petición específica, y de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible”.

En el mismo sentido, esta obligación incluye el deber de no interferir con el derecho de acceso a la información de todo tipo, el cual se extiende a la circulación de información que pueda o no contar con el beneplácito personal de quienes representan en un momento dado a la autoridad estatal.

7.5. Obligación de producir o capturar información

El Estado tiene la obligación de producir o capturar la información que necesita para el cumplimiento de sus deberes, según lo establecido por normas internacionales, constitucionales o legales. A este respecto, por ejemplo, la CIDH ya ha señalado la obligación del Estado de producir información estadística, desagregadas por colectivos vulnerables. En efecto, en su informe sobre los “Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, la CIDH señaló que, “la obligación del Estado de adoptar medidas positivas para resguardar el ejercicio de derechos sociales tiene importantes derivaciones, por ejemplo, en cuanto al tipo de información estadística que el Estado debe producir. La producción de información debidamente desagregada, a efectos de determinar estos sectores

desaventajados o postergados en el ejercicio de derechos, desde esta perspectiva, no es sólo un medio para garantizar la efectividad de una política pública, sino una obligación indispensable para que el Estado pueda cumplir con su deber de brindar a estos sectores atención especial y prioritaria. A modo de ejemplo, la desagregación de los datos por sexo, raza o etnia constituye una herramienta imprescindible para iluminar problemas de desigualdad”.

En el mismo documento, la CIDH recordó que, “el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha precisado que es una obligación estatal la de producir bases de información a partir de las cuáles sea posible la validación de indicadores y, en general, el acceso a muchas de las garantías cubiertas por cada derecho social. Esta obligación es entonces fundamental para la exigibilidad de estos derechos”.

Finalmente, la CIDH señaló que en la legislación internacional existen obligaciones claras y explícitas de producción de información vinculada al ejercicio de derechos de sectores excluidos o históricamente discriminados.

7.6. Obligación de generar una cultura de transparencia

Corresponde al Estado la obligación de promover, en un plazo razonable, una verdadera cultura de la transparencia, lo que implica campañas sistemáticas para divulgar entre el público en general la existencia y los modos de ejercicio del derecho de acceso a la información. A este respecto, la resolución del Comité Jurídico Interamericano sobre los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información” indica que, “deben adoptarse medidas para promover, implementar y asegurar el derecho de acceso a la información incluyendo la implementación de programas para aumentar la importancia en el público de este derecho”.

7.7. Obligación de implementación adecuada

Corresponde al Estado el deber de implementar adecuadamente las normas en materia de acceso. Lo anterior implica, cuando menos, tres acciones:

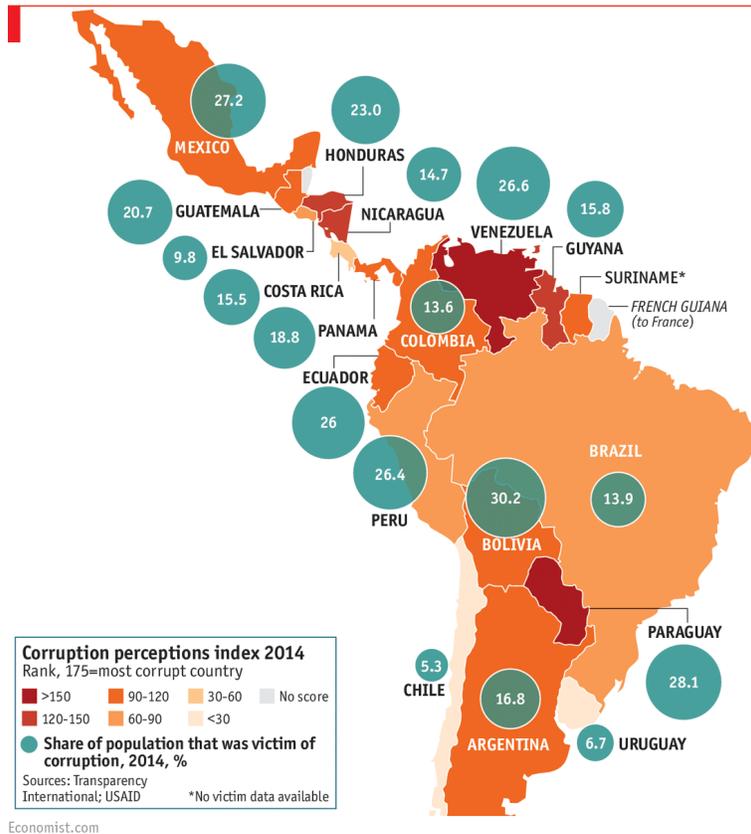
En primer lugar, el Estado debe diseñar un plan que le permita la satisfacción real y efectiva del derecho de acceso a la información en un período razonable de tiempo. Esta obligación implica el deber de asignar el presupuesto necesario para poder satisfacer, de manera progresiva, las demandas que el derecho de acceso a la información generará. **En segundo lugar**, el Estado debe adoptar normas, políticas y prácticas que permitan conservar y administrar adecuadamente la información. En tal sentido, la Declaración Conjunta de 2004 de los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE explica que, “las autoridades públicas deberán tener la obligación de cumplir con las normas mínimas de gestión de archivos”, y que “se establecerán sistemas para promover normas más elevadas con el paso del tiempo”. **En tercer lugar**, el Estado debe adoptar una política sistemática de entrenamiento y capacitación de funcionarios públicos destinados a satisfacer, en cada una de sus facetas, el derecho de acceso

a la información pública, así como “la capacitación de los órganos, autoridades y agentes públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a la información bajo el control del Estado sobre la normativa que rige este derecho”. Asimismo, esta obligación implica la capacitación de funcionarios públicos en relación con las leyes y políticas sobre la creación y custodia de archivos relacionados con la información que el Estado está obligado a resguardar, administrar y a producir o capturar. En este sentido, la Corte Interamericana se ha referido a la obligación del Estado de proceder a “la capacitación de los órganos, autoridades y agentes públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a la información bajo el control del Estado sobre la normativa que rige este derecho”.

8. Obligación de adecuar el ordenamiento jurídico a las exigencias del derecho de acceso a la información

Finalmente, y como corolario de lo anterior, el Estado tiene la obligación de adecuar su ordenamiento jurídico interno a los estándares internacionales en materia de acceso a la información, en el sentido de:

(a) implementar un marco jurídico adecuado para tales efectos; (b) remover los obstáculos legales o administrativos que dificultan el acceso a la información; (c) promover la implementación del derecho de acceso dentro de todas las entidades y autoridades que lo conforman mediante la adopción y ejecución de normas, procedimientos y entrenamiento a las autoridades en materia de custodia, administración, archivo y suministro de la información; y (d) en términos generales, adoptar una política pública favorable al pleno ejercicio de este derecho. En efecto, según ha explicado la Corte Interamericana, el Estado tiene que adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos protegidos en la Convención Americana, lo cual implica tanto la supresión de normas y prácticas que entrañen violaciones a tales derechos, así como la expedición de normas y prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas

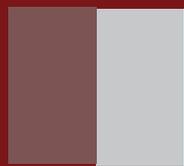


garantías. Asimismo, la Corte Interamericana ha establecido que los Estados deben contar con un marco jurídico adecuado para la protección del derecho de acceso a la información, y deben garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información.

A manera de resumen, es necesario establecer que cualquier legislación en materia de transparencia y acceso a la información, incluida la hondureña, deberá contener muy claramente los estándares y principios legales fundamentales reconocidos internacionalmente en la materia, los cuales han sido ampliamente desarrollados en esta investigación, siendo estos indicadores:

1. **Sujetos obligados:** la ley debe contener un catálogo de los sujetos obligados por la misma. En principio, todo sujeto que ejerza gasto público tendrá la obligación de rendir cuentas en cuanto al uso que haga de esos recursos. Entre más sujetos queden determinados, la ley será más eficaz.
2. **Definiciones:** la ley tiene que contener un glosario de definiciones que permita entender la lógica jurídica en que deben aplicarse sus diversos conceptos. Por tal motivo se busca que cada una de las definiciones sea clara y precisa.
3. **Interpretación:** en este indicador se deben manejar tres aspectos importantes para hacerlo operativo: a) tratados y convenios internacionales como referentes de interpretación, b) facultad del órgano garante de interpretar la ley en el ámbito de su exacta observancia, y c) favorecer el principio de publicidad de los sujetos obligados en la interpretación de la ley.
4. **Información de oficio:** existe cierta información que es de interés general y cuyo acceso a ella no depende de una solicitud expresa. Bajo el principio de máxima publicidad, el legislador debe establecer la mayor cantidad de información disponible de manera oficiosa.
5. **Límites al derecho de acceso a la información:** no toda la información que esté en posesión de los sujetos obligados es pública. Esto se debe a la sensibilidad de cierta información, cuyo costo de divulgación pudiere poner en riesgo algún interés general tutelado. Se otorga el mayor puntaje a la ley que contemple el menor número de límites de acceso a la información.
6. **Versiones públicas:** en la medida que las leyes en la materia establezcan la posibilidad de elaborar versiones públicas de aquella información que no debe difundirse abiertamente, mejor será la disposición de apertura y rendición de cuentas.
7. **Máxima publicidad:** esta máxima implica que todo sujeto obligado ponga a disposición de toda persona la información que tiene en su posesión.
8. **Principio de prueba de daño:** la autoridad debe fundamentar y motivar la decisión de catalogar determinada información como de acceso restringido con base en tres elementos:

- a) la información se encuentra prevista en alguno de los supuestos de excepción, b) la liberación de la información puede amenazar efectivamente un interés público protegido por ley, y c) el daño que puede producirse con la liberación de la información es mayor que el interés público de conocerla.
9. **Gratuidad de la información:** toda información que esté en posesión de los sujetos obligados por ley es considerada como un bien público, por lo tanto, quien desee ejercitar este derecho debe tener acceso a la información de manera gratuita, sin que esto impida al sujeto obligado el poder cobrar una cuota de recuperación por la reproducción de la información.
 10. **Período de reserva:** el período de reserva es el tiempo durante el cual la información que fue catalogada como reservada deberá permanecer con tal carácter. El referente que se utiliza como plazo máximo es de 12 años.
 11. **Formas de solicitud de acceso a la información:** las formas de acceso a la información pública deben ser amigables, y los plazos de respuesta cortos para socializar este derecho.
 12. **Habeas data:** a la par de permitir el derecho de acceso a la información, deben protegerse datos personales que pudiera contener la información solicitada.
 13. **Órgano garante:** es el órgano creado para garantizar el libre ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Es preferible que sea un ente con autonomía constitucional, a fin de que pueda conocer cualquier controversia que se suscite entre los sujetos obligados y las personas en el momento de ejercitar su derecho.
 14. **Afirmativa ficta:** cuando un solicitante realiza una solicitud de acceso a la información ante los sujetos obligados y los mismos por omisión o negligencia dejan de contestarla en tiempo y forma, se entiende que la respuesta se dio en sentido afirmativo por la ficción que contempla la ley.
 15. **Vías de impugnación:** otro factor que determina la fuerza de las leyes de acceso a la información depende del procedimiento que se haya establecido para la defensa de este derecho. La premisa es que prevalezca el principio de sencillez del procedimiento que motive el seguimiento de los casos por parte del particular.
 16. **Formas de control de la ley:** las leyes de acceso a la información pública deben contener un catálogo de responsabilidades en que puedan incurrir los servidores públicos que incumplan la ley a fin de inhibir su incumplimiento.
 17. **Ámbito temporal:** la *vacatio legis* es el período entre la publicación de una ley y su entrada en vigor. En la medida que los componentes de la ley vayan entrando en vigor de forma ordenada se logrará su mejor implementación.



Capítulo 8

Restricciones del derecho de
acceso a la información en la
legislación internacional

8. Restricciones del derecho de acceso a la información en la legislación internacional

Como todo derecho, su ejercicio puede ser reglamentado. Así, se establecerán limitaciones que preverán el choque entre el derecho de acceso a la información pública con el derecho de algún otro ciudadano (como el derecho a la intimidad) o con algún otro interés público que deba ser resguardado (como la seguridad nacional).

En la medida en que haya una norma que regule el derecho de acceso a la información pública, ésta deberá establecer taxativamente las excepciones que se impongan, y las que habrán de interpretarse de forma restrictiva. En caso de laguna normativa, no sólo debe reconocerse el derecho constitucional, sino también la existencia de las excepciones, a aplicarse analógicamente de otros ordenamientos jurídicos.

Si bien las excepciones que reconocen las distintas normas sobre información pública suelen variar en ciertos aspectos, consideramos válido tomar las propuestas por la Ley Modelo de la OEA, que coinciden, a grandes rasgos, con las que encontramos en el derecho comparado. Éstas son:

1. Cuando se trate de información expresamente clasificada como secreta según la legislación nacional o cuando pueda afectar las relaciones internacionales del país.
2. Cuando, por vía legal, se proteja de manera especial algún tipo de información por razones de seguridad interna, de defensa del país o de política exterior, o bien se establezca un procedimiento diferente al previsto en la presente ley.
3. Cuando se trate de información que pudiera afectar el funcionamiento del sistema bancario o financiero.
4. Cuando se trate de secretos comerciales, industriales, científicos o técnicos propiedad de terceros o del Estado, o de información industrial, comercial reservada o confidencial de terceros que la Administración hubiera recibido en razón de un trámite o gestión instada para obtener algún permiso, autorización o cualquier otro trámite y hubiera sido entregada con ese único fin, y cuya revelación pueda causar perjuicios económicos.
5. Cuando se trate de informaciones cuyo conocimiento pueda lesionar el principio de igualdad entre los oferentes, o información definida en los pliegos de condiciones como de acceso confidencial, en los términos de la legislación nacional sobre contratación administrativa y disposiciones complementarias.

6. Cuando se trate de información referida a consejos, recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión de gobierno. Una vez que la decisión gubernamental ha sido tomada, esta excepción específica cesa si la Administración opta por hacer referencia, en forma expresa, a dichos consejos, recomendaciones u opiniones.
7. Cuando la entrega prematura de información pueda afectar el éxito de una medida de carácter público.
8. Cuando la entrega de dicha información pueda comprometer la estrategia procesal preparada por la Administración en el trámite de una causa judicial o el deber de sigilo que debe guardar el abogado o procurador judicial respecto de los intereses de su representación.

De igual forma La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Palamara Iribarne Versus Chile ha señalado que:

9. “Las causales de responsabilidad ulterior deben estar expresa, taxativa y previamente fijadas por la ley, ser necesarias para asegurar “el respeto a los derechos o a la reputación de los demás” o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública”, y no deben de modo alguno limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el alcance pleno de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa”.

De acuerdo a lo anterior es posible afirmar que el sistema establecido por la Convención Americana es un sistema de ponderación de intereses, conforme al cual existen mecanismos ilegítimos de restricción de éste derecho, como lo es la censura previa, y mecanismos legítimos, como las responsabilidades ulteriores.

En otras palabras, dado el rol fundamental que el derecho a la libertad de expresión juega al interior de una sociedad democrática y pluralista, resulta fundamental que los Estados acrediten una “necesidad imperiosa” que justifique la restricción al derecho. En el Caso Palamara Iribarne Vs. Chile la Corte manifestó que:

“La ‘necesidad’ y, por ende, la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión fundadas en el artículo 13.2 de la Convención Americana, dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión”.

Lo anterior implica la aplicación de una estricta justificación de las restricciones a la libertad de expresión, que permita evitar formas directas o indirectas de censura injustificada o de una desproporcionada limitación al derecho en cuestión.

En la declaración conjunta del año 2004 una de las manifestaciones de los relatores fueron, los conceptos amplios promovidos para restringir este derecho, tales como seguridad e interés nacional. Al respecto se estableció que:

“Cierta información puede ser legítimamente secreta por motivos de seguridad nacional o protección de otros intereses preponderantes, pero que las leyes que regulan el secreto deberán definir con exactitud el concepto de seguridad nacional y especificar claramente los criterios que deberán utilizarse para determinar si cierta información puede o no declararse secreta, a fin de prevenir que se abuse de la clarificación secreta para evitar divulgar información de interés público. Por lo cual las leyes que regulan el secreto deberán especificar con claridad qué funcionarios están autorizados para clasificar documentos como secretos y también deberían establecer los límites generales con respecto al periodo de tiempo durante el cual los documentos deban mantenerse como secretos”.

La Comisión Interamericana por su parte ha señalado específicamente en relación con el requisito de la proporcionalidad de las medidas para restringir el acceso a la información, que cualquier restricción para ser compatible con la Convención debe superar el test de proporcionalidad. Esta prueba se verifica en tres pasos, esto es, a) la medida debe estar relacionada con uno de los objetivos legítimos que lo justifican; b) debe demostrarse que la divulgación de la información efectivamente causaría un perjuicio sustancial a ese objetivo legítimo; y c) debe demostrarse que el perjuicio objetivo es mayor que el interés público en contar con la información.

El derecho de acceso a la información pública no es absoluto. Sin embargo sus restricciones han de ser limitadas, atendiendo su vinculación con la existencia de una sociedad democrática su vigencia efectiva debe ajustarse a una serie de principios. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión destaca el principio de la máxima divulgación, la presunción general de publicidad de los actos de la administración del Estado, la excepcionalidad de la reserva y su prueba en manos de los órganos del Estado, como elementos básicos que deben guiar a los Estados para regular el ejercicio y goce de este derecho.

8.1 Carácter excepcional de las limitaciones¹⁶

En atención al principio de máxima divulgación, la ley debe garantizar que el acceso a la información pública sea efectivo y lo más amplio posible; y en caso de contemplar excepciones, éstas no deben convertirse en la práctica en la regla general.

Tratándose de un derecho consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana, las limitaciones del derecho a buscar, recibir y divulgar información deben estar previa y expresamente fijadas en una ley, en tanto medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público; y su consagración debe ser lo suficientemente clara y precisa como para no conferir un nivel excesivo de discrecionalidad a los funcionarios que deciden si se divulga o no la información.

En criterio de la Corte Interamericana, tales leyes deben haber sido dictadas “por razones de

¹⁶ El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano.

interés general”, en función del bien común en tanto elemento integrante del orden público en un Estado democrático. Se aplica a este respecto la definición de la Corte Interamericana en la Opinión Consultiva OC-6/86, según la cual la expresión “leyes” no significa cualquier norma jurídica, sino actos normativos generales adoptados por el órgano legislativo constitucionalmente previsto y democráticamente elegido, según los procedimientos establecidos en la Constitución, ceñidos al bien común.

De igual forma, resulta relevante el principio 6 de la resolución del Comité Jurídico Interamericano relativa a los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”, que establece que, “las excepciones al derecho de acceso a la información deben ser establecidas por la ley, ser claras y limitadas”.

8.2 Información reservada o secreta¹⁷

En su Declaración Conjunta de 2004, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE efectuaron una formulación sintética de los requisitos que deben cumplir las limitaciones al derecho de acceso a la información, y profundizaron en algunos temas atinentes a la información “reservada” o “secreta” y las leyes que establecen tal carácter, así como los funcionarios obligados legalmente a guardar su carácter confidencial. Ahí se estableció, en términos generales: (i) que “el derecho de acceso a la información deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones cuidadosamente adaptado para proteger los intereses públicos y privados preponderantes, incluida la privacidad”, que “las excepciones se aplicarán solamente cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información”, y que “la autoridad pública que de excepciones”; (ii) que “aquellos que soliciten información deberán tener la posibilidad de apelar cualquier denegación de divulgación de información ante un órgano independiente con plenos poderes para investigar y solucionar dichos reclamos”; y que (iii) “las autoridades nacionales deberán tomar medidas activas a fin de abordar la cultura del secretismo que todavía prevalece en muchos países dentro del sector público”, lo cual “deberá incluir el establecimiento de sanciones para aquellos que deliberadamente obstruyen el acceso a la información”, y que “también se deberán adoptar medidas para promover una amplia sensibilización pública sobre la ley de acceso a la información”.

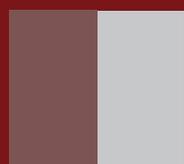
Para finalizar es necesario destacar que la Ley Modelo sobre Acceso a la Información establece un régimen restringido de excepciones, las cuales deben ser legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática. Dado su carácter excepcional, la ley contempla una lista cerrada de razones por las cuales se puede limitar el acceso al derecho, en donde se incluyen: algunos intereses privados; el riesgo claro, probable y específico de un daño significativo a determinados intereses públicos; y las comunicaciones confidenciales, incluyendo “la información legal que debe ser considerada privilegiada.

¹⁷ El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano.

En la mayoría de los países las leyes de acceso a la información consagran el principio de máxima transparencia, la obligación de motivar las decisiones negativas y establecen las causales que autorizan a un sujeto obligado a no entregar una información que ha sido solicitada. Asimismo, las leyes de Nicaragua y Guatemala establecen de manera expresa que cuando el sujeto obligado considere que es necesario clasificar como reservada o confidencial una información determinada debe realizar un examen de proporcionalidad sobre esa decisión antes de proferirla. Por lo general, las causales de reserva se remiten a la confidencialidad de los datos personales y a la reserva de la información que pueda afectar otros intereses protegidos por la Convención, como la seguridad nacional.

En Guatemala, México, Perú y Uruguay la legislación establece que no puede ser reservada la información sobre violaciones a los derechos humanos. Asimismo, en casos como el de México se exige que los sujetos obligados desarrollen índices públicos con la información que se considera reservada. En México, Nicaragua y Guatemala se definen con mayor precisión, respecto de otras legislaciones, causales que en principio resultarían amplias o ambiguas, como la que se refiere a la defensa de la seguridad nacional.

Sobre lo anterior, en la Declaración Conjunta de 2004, los relatores para la libertad de expresión de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación (OSCE) precisaron que “las autoridades nacionales deberán tomar medidas activas a fin de abordar la cultura del secretismo que todavía prevalece en muchos países dentro del sector público”, lo cual “deberá incluir el establecimiento de sanciones para aquellos que deliberadamente obstruyen el acceso a la información”, y que “también se deberán adoptar medidas para promover una amplia sensibilización pública sobre la ley de acceso a la información.



Capítulo 9

El derecho de acceso a la
información pública en los países
de la región

9. El derecho de acceso a la información pública en los países de la región

En la última década, un número significativo de países de la región ha aprobado leyes en materia de acceso a la información pública o sancionada reformas al marco jurídico existente para defender este derecho.

En el hemisferio, 20 países han adoptado leyes para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública. En general, los marcos normativos adoptados por los distintos Estados se ajustan a los estándares desarrollados en la doctrina y jurisprudencia interamericana en la materia¹⁸.

A continuación a manera de ilustración, un detalle de los marcos normativos, fecha de aprobación y entidad responsable de su aplicación:

País	Marco Legal	Año aprobación	Entidad responsable
Brasil	Ley de Acceso a la Información Pública (Ley No. 12527)	2011	Contraloría General de la Unión
Argentina	Decreto 1172/2003	2003	
Canadá	Access to Information Act 1983.	1983	Oficina del Comisionado/a de Información
Costa Rica	No tiene ley específica, pero si reconocimiento en la Constitución (art. 27 y 30)		
Chile	Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública	2009	Consejo para la Transparencia.
Colombia	Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional.	2014	Ministerio Público y Procuraduría General de la Nación.
El Salvador.	Ley de Acceso a la Información Pública.	2011	Instituto de Acceso a la Información Pública.

¹⁸ El derecho al acceso a la información pública en las Américas: entidades especializadas para la supervisión y cumplimiento.

País	Marco Legal	Año aprobación	Entidad responsable
Ecuador	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública	2004	Defensoría del Pueblo
Guatemala	Decreto N°57-2008 que crea la Ley de Acceso a la Información Pública	2008	Comisión Presidencial de Transparencia (COPRET)
Estados Unidos	Reforma a la Ley de Acceso a la Información (2007)	2007	Oficina de Servicios de Información Gubernamental.
Honduras	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	2006	Instituto de Acceso a la Información Pública
México	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	2003	Instituto Federal de Acceso a la Información.
Nicaragua	Ley de Acceso a la Información Pública (No. 621)	2007	Comisión Nacional de Acceso a la Información Pública
Jamaica	Ley de Acceso a la Información	2002	Unidad de Acceso a la Información.
Panamá	Ley que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ley 33) para cumplir las disposiciones constitucionales en la materia	2013	Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información
Uruguay	Ley del Derecho al Acceso a la Información Pública.	2008	Unidad de Acceso a la Información Pública
Paraguay	Ley de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia Gubernamental (5282)	2014	
Perú	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (27.806)	2002	Defensor del Pueblo
República Dominicana	Ley General de Libre Acceso a la Información Pública (200-04)	2004	
Venezuela	Ley Orgánica de la Administración Pública (Art. 9 garantía del derecho a petición y art. 13 principio de publicidad normativa)	2001	

Como podemos observar en el cuadro ilustrativo, para implementar y aplicar las leyes de acceso a la información de manera eficiente, idónea y adecuada, varios países de la región han creado mecanismos institucionales de supervisión, lo que muestra una preocupación por promover una cultura de la transparencia a largo plazo.

Estos organismos tienen diseños institucionales y características poco uniformes y no todos cumplen con los estándares interamericanos en cuanto a su independencia, autonomía y poder para resolver controversias¹⁹.

Un asunto crítico en los diseños institucionales radica en las facultades atribuidas por ley a estos organismos para resolver controversias y si tienen el poder para ordenar a los sujetos obligados que liberen el acceso a informaciones que pretenden mantener en reserva²⁰.

Solamente El IFAI de México, el Consejo para la Transparencia de Chile, el Instituto de Acceso a la Información en El Salvador y el Instituto de Acceso a la Información de Honduras pueden emitir resoluciones vinculantes pero no definitivas, lo que ha generado que los propios sujetos obligados impugnen sus decisiones ante el respectivo Poder Judicial y así dilaten la entrega de información requerida²¹.

AIE: Access Info Europe. CLD: Centre for Law and Democracy

En conclusión podemos afirmar que la calidad de las leyes latinoamericanas es en general suficiente, destacando positivamente las leyes de El Salvador, México, Nicaragua y Brasil.

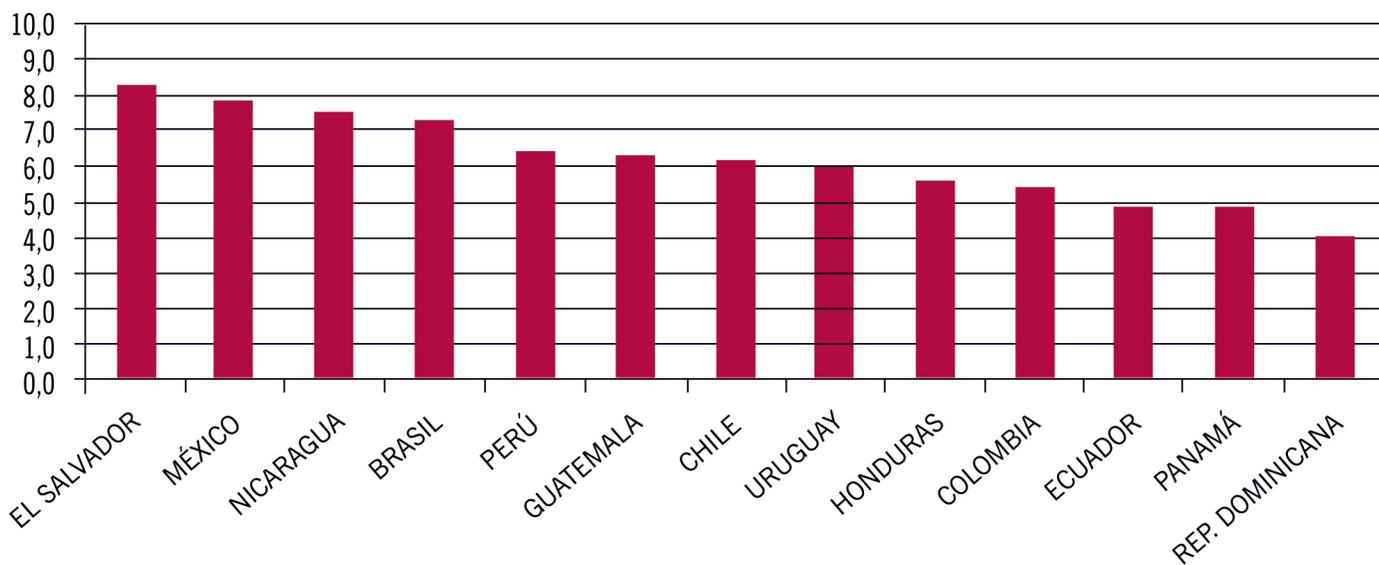
No obstante, la aprobación de una ley de calidad es un paso importante pero no suficiente para que para garantizar el derecho de acceso a la información. Son necesarios otros requisitos y condiciones para que la ciudadanía demande activamente dicha información, entre ellos, la existencia de un estado de derecho, de una burocracia pública profesional y autónoma y de una serie de procedimientos administrativos eficaces y sencillos que garanticen este derecho.

19 El derecho al acceso a la información pública en las Américas: entidades especializadas para la supervisión y cumplimiento. CIDH-2014.

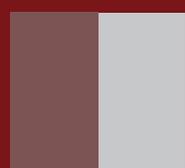
20 El derecho al acceso a la información pública en las Américas: entidades especializadas para la supervisión y cumplimiento. CIDH-2014.

21 El derecho al acceso a la información pública en las Américas: entidades especializadas para la supervisión y cumplimiento. CIDH-2014.

Gráfica 1. Índices de calidad de las leyes nacionales de acceso a la información en América Latina



Fuente: AIE y CLD (2012). La calificación mínima es cero y la máxima 10.



Capítulo 10

Derecho de acceso a la
información en Honduras

10. Derecho de acceso a la información en Honduras

Como hemos podido comprobar, numerosas legislaciones de distintos Estados reconocen el derecho de acceso a la información en poder del Estado. Ésta es una tendencia que ha crecido recién en los últimos años, donde los países tienen leyes de acceso o de libertad de información que establecen mecanismos para que las personas puedan solicitar y recibir información en poder del Estado. En países de Latinoamérica y el Caribe el desarrollo de normativa de acceso a la información es un proceso reciente. Las legislaciones de acceso adoptadas varían considerablemente en los términos y alcance de la garantía del derecho de acceso a la información.

Como se estableció en capítulos anteriores, la Constitución hondureña de 1982, no garantiza el derecho a la información. Sin embargo el Artículo 182 protege, entre otras cosas, el derecho de Habeas Data.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Honduras se adoptó en noviembre de 2006 y se publicó en el diario oficial La Gaceta el 30 de diciembre de 2006, entrando en vigencia plena el 19 de enero de 2008, al finalizar el periodo que transcurrió desde la publicación de una norma hasta que esta entra en vigor.

La aprobación de la Ley fue producto de un largo periodo de cabildeo por parte de la sociedad civil, apoyado por la comunidad internacional y varios líderes locales. La Ley es, en general, fuerte y progresista, aunque sí tiene algunas fallas.

Un problema serio es que solamente aplica a la información creada después de que entrara en vigor, una limitante sustancial que no se encuentra en otras leyes de derecho a la información, no protege la divulgación de información de buena fe y, en lugar de esto, impone sanciones a la divulgación errónea.

La Ley también incluye una buena cantidad de artículos innovadores, sobre todo relacionada con una fuerte declaración de principios y una amplia definición de las entidades públicas que abarca. Considera una extensa publicación proactiva de la información, incluyendo por medios electrónicos. Decreta el derecho de apelación ante una entidad administrativa independiente de supervisión, hecho que es relativamente raro en América Latina.

No obstante, a más de 8 años de la entrada en vigencia en Honduras de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, consideramos pertinente preguntar por el uso de la Ley y la relación de los usuarios con la institucionalidad que fue creada por ella, en el marco de dos lógicas que cruzan el diseño de la normativa: una lógica ciudadana, de derechos, y una lógica estatal.

En Honduras es posible distinguir dos líneas argumentativas principales para explicar la implementación de una normativa de acceso a la información pública. La primera es aquella que entiende los mecanismos de transparencia como herramientas de modernización del Estado que contribuyen al fortalecimiento de la ética pública, la probidad administrativa y la lucha contra la corrupción. La segunda en relación con el fortalecimiento de la democracia y el enfoque de derechos sobre el acceso a la información pública y la libertad de expresión, en el marco de los derechos humanos.

Ciertamente, ambas miradas no resultan excluyentes y una ley que garantice el acceso a la información pública puede contribuir tanto a los procesos de modernización del Estado como al fortalecimiento de la democracia participativa. Las dos perspectivas permitirán analizar la situación en Honduras.

10.1 Lógica de Estado: Modernización de la administración pública

El acceso a la información pública responde, desde una primera perspectiva, a una lógica de reforma del Estado y modernización de la gestión pública. Así, se han ido introduciendo a los ordenamientos jurídicos nacionales normativas que tienden a fortalecer el derecho de acceso a la información pública en el contexto de las reformas estructurales del Estado.

10.2 Lógica participativa: El derecho humano al acceso a la información pública

La lógica participativa de la transparencia está plasmada en la interpretación del derecho de acceso a la información pública como elemento del derecho a la libertad de información y expresión, consagrado en el derecho internacional de los derechos humanos. El derecho internacional establece, para los Estados parte de la Convención Americana de Derechos

Humanos (en adelante CADH), la obligación de “respetar y garantizar” (art. 1.1 CADH) el derecho a la libertad de expresión (art. 13 CADH). De ello, un elemento clave es el derecho a la información. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado el contenido y alcance de éste derecho en varios casos provenientes de diferentes Estados latinoamericanos, incluyendo Chile. Varios de éstos estándares se han posteriormente resumido en la Declaración de Principios Sobre Libertad de Expresión adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

(...) Todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, por ningún motivo (...).

Toda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla”.

La Corte Interamericana ha sostenido que el control democrático por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. Así explicitó que:

“El acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, y que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información”.

La historia de la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en Honduras da cuenta de la existencia de dos claros antecedentes de derecho internacional tenidos a la vista al momento de su creación, debate, y posterior aprobación. Antes de la entrada en vigencia de la ley, existía en Honduras una práctica asentada de secretismo por parte de los órganos de la administración del Estado. Dicha situación vulneraba primero las obligaciones que Honduras tenía conforme a la Convención Americana de Derechos Humanos; en segundo lugar, constituía una violación de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Una de las mayores críticas al sistema político-democrático que vivimos ha sido que carece de “instituciones fuertes”. A la vez, la primacía de formas de relación autoritarias, clientelares, personalistas. Sin duda que nuestras instituciones son débiles porque se hallan penetradas por las prácticas institucionalizadas del secreto y la corrupción y las de la arbitrariedad y aquellas que las orientan a servir al interés de pocos. Estas prácticas guardan, a su vez, una relación fuerte con una situación de inequitativa redistribución de la riqueza social que repercute en una serie de desigualdades.

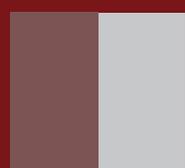
Sin embargo, la realidad nos dice que obtener información pública resulta una tarea muy complicada, por lo que se requiere establecer legalmente una serie de mecanismos apropiados al derecho en cuestión, que maximice las posibilidades de acceso. Aún prevalece una fuerte cultura del sigilo y altos niveles de hermetismo para el suministro de la información a la ciudadanía. Esto nos lo confirma el monitoreo del acceso a la información realizado por C-LIBRE, los cuales decidieron probar el sistema legal e institucional del Estado hondureño, mediante una investigación piloto con resultados poco satisfactorios²².

La poca voluntad de cumplir la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el limitado poder de coerción que ha tenido el Instituto de Acceso a la Información Pública en hacer

22 <http://es.slideshare.net/EvelynHernandez13/informe-estado-del-derecho-a-la-información-2014-45370737>

que se cumpla la Ley, ha generado que la cultura del secreto y la discrecionalidad se acreciente y consolide, sobre todo en temas como compras, concesiones, contrataciones e inversión social.

Mientras la información que entregan las dependencias de gobierno, no cumpla con los criterios mínimos de calidad, oportunidad, confiabilidad y accesibilidad no hay forma de garantizar el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.



Capítulo 11

Institucionalidad pública

11. Institucionalidad pública

En Honduras, el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) fue creado por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Según la Ley, el Instituto es “un órgano desconcentrado de la administración pública, con independencia operativa, decisional y presupuestaria, responsable de promover y facilitar el acceso de las y los ciudadanos a la información pública, así como de regular y supervisar los procedimientos de las instituciones obligadas en cuanto a la protección, clasificación y custodia de la información pública, de acuerdo a esta Ley” (Art. 8). En tanto órgano desconcentrado, el Instituto no depende jerárquicamente de ningún otro órgano estatal. Posee jurisdicción nacional y tiene la potestad de crear o establecer oficinas regionales en los lugares donde se acredite su necesidad de funcionamiento.

El Instituto de Acceso a la información se encuentra conformado por tres comisionados electos por el Congreso Nacional, por las dos terceras partes de votos de la totalidad de sus miembros. Los miembros son elegidos entre candidatos propuestos por:

- El Presidente de la República;
- La Procuraduría General de la República;
- El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos;
- El Foro Nacional de Convergencia; y
- El Tribunal Superior de Cuentas.

Tienen un mandato de cinco años y sólo podrán ser sustituidos por imposibilidad legal o natural, cuando sus actuaciones entren en conflicto con la naturaleza de las funciones del Instituto (Art. 9). Los candidatos a desempeñarse como comisionados son entrevistados en audiencias públicas por una comisión integrada por todos los partidos políticos del Congreso Nacional, quienes presentan al pleno de la Cámara Legislativa una nómina de cinco candidatos para que se seleccione a los tres Comisionados que compondrán el organismo.

El Instituto de Acceso a la Información Pública de Honduras tiene potestad para resolver controversias vinculadas al acceso a la información pública. Sus resoluciones son vinculantes y contra éstas sólo procede “el recurso de amparo en los términos de la Ley de Justicia Constitucional”.

Esta entidad tiene además atribuciones para la implementación de una cultura de la transparencia, entre las que destacan:

1. Establecer los manuales e instructivos de procedimiento para la clasificación, archivo, custodia y protección de la información pública;
2. Apoyar las acciones y el archivo nacional en cuanto a la formación y protección de los fondos documentales de la Nación;
3. Establecer los criterios y recomendaciones para el funcionamiento del Sistema Nacional de Información Pública; y
4. Realizar actividades de promoción y divulgación en cuanto al ejercicio del derecho de acceso a la información pública (Art. 11).

11.1 Mecanismos para la gestión de las solicitudes

En Junio del 2013, el Instituto de Acceso a la Información Pública puso en marcha el Sistema de información Electrónico de Honduras (SIELHO). Según la información disponible, el SIELHO “es un mecanismo orientado para el manejo de las solicitudes de información e interponer recursos de revisión en línea. El sistema se encarga de redireccionar las peticiones de información del ciudadano a los oficiales de información pública (OIP) de cada institución obligada, regulando de manera electrónica el proceso que sigue la solicitud; a su vez se establece una retroalimentación hacia el solicitante respecto al estatus en que se encuentra la petición de información. El SIELHO permite al Oficial de Información Pública (OIP) monitorear todas las solicitudes pendientes de respuesta y evacuar las solicitudes por prioridad de la fecha de vencimiento”

De junio de 2013 a marzo de 2015, según datos oficiales del Instituto de Acceso a la Información Pública, el sistema SIELHO había registrado 13,000 visitas, y procesado 1,879 solicitudes.

11.2 Mecanismos para el monitoreo y cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa

El derecho de acceso a la información impone al Estado la obligación de suministrar al público la máxima cantidad de información en forma oficiosa, por lo menos en 4 aspectos a:

1. La estructura, funciones, presupuesto de operación e inversión del Estado;
2. La información que se requiere para el ejercicio de otros derechos por ejemplo, la que atañe a los derechos como la salud o a la educación.
3. La oferta de servicios, beneficios, subsidios o contratos de cualquier tipo; y
4. El procedimiento para interponer quejas o consultas, si existiere.

Dicha información, establece la doctrina, debe ser completa, comprensible, con un lenguaje accesible y encontrarse actualizada. Asimismo, dado que sectores importantes de la población no tienen acceso a las nuevas tecnologías y, sin embargo, muchos de sus derechos pueden depender de que conozcan la información sobre cómo hacerlos efectivos, el Estado debe encontrar formas eficaces para realizar la obligación de transparencia activa en tales circunstancias.

La Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información prescribe que “aun en la ausencia de una petición específica, los órganos públicos deberán divulgar información sobre sus funciones de forma regular y proactiva, de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible”.

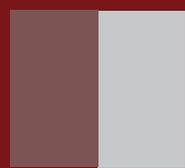
Asimismo, en el artículo 9 de la Ley Modelo se establece, la obligación de “divulgar información de manera proactiva a los efectos de minimizar la necesidad de que los individuos presenten solicitudes de información”. Por su parte, el artículo 12 de la Ley Modelo señala en detalle las clases de información clave sujetas a diseminación de manera proactiva por una autoridad pública.

En este sentido, El Instituto de Acceso a la Información Pública creó en 2013 la Gerencia de Verificación de Transparencia con el objetivo de corroborar la información de oficio que deben publicar las instituciones obligadas en sus portales de transparencia. Dicha gerencia realiza informes anuales de evaluación de cumplimiento de los sujetos obligados de acuerdo con el diseño de metodología de evaluación de transparencia que fue renovada y aprobada a inicios del presente año por el pleno de los Comisionados del Instituto. Según la metodología, cada portal de transparencia debe contener al menos los siguientes cinco componentes principales: “Estructura Orgánica y Servicios; Planeación y Rendición de Cuentas; Finanzas; Regulación y Participación Ciudadana.

Sin embargo mucha de esta información establecida en los portales no cumple con los criterios mínimos para la entrega de información que garantice el pleno ejercicio de la ley, ya que muchas veces no es oportuna, veraz, completa, accesible y que pueda ser usada, es decir, comparable, clara y comprensible.

Cabe señalar que el actual gobierno creó en el año 2014, la Dirección Presidencial de Transparencia, Modernización y Reforma del Estado con el objetivo de fortalecer la transparencia en las instituciones a través de un proceso de formulación y proposición de políticas y programas de transparencia.

Asimismo, según la ley para la Clasificación de Documentos Públicos relacionados con la Seguridad Nacional de 2014, el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad, es el organismo responsable de clasificar como reservada, confidencial, secreta y ultra secreta información en materia de defensa y seguridad nacional.



Capítulo 12

Derecho de acceso a la
información en Honduras

12. Evidencias del incumplimiento del derecho de acceso a la información en Honduras

Caso Consejo Nacional Anticorrupción

El derecho a la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción, se fundamenta en el libre acceso a la información, en la educación, en la organización y en la denuncia ciudadana. Sin embargo, la transparencia gubernamental en Honduras, muchas veces se limita a una mera cuestión informativa y discursiva, donde prevalece la opacidad y la falta de sanción a los funcionarios cuando niegan u ocultan la información, y esto es un indicador claro de la inobservancia de la ley.

El acceso a la información, como derecho instrumental, no solamente puede sacar a luz casos de corrupción, sino que además puede ayudar a prevenirla, generando mayores canales de participación, fortaleciendo la capacidad institucional y subrayando deficiencias en los sectores público y privado que pueden ser ventanas de oportunidad para prácticas corruptas. De igual forma permite que las instituciones que ejercen funciones de control, e investigación como el Consejo nacional Anticorrupción (CNA) puedan hacerlo de manera eficiente.

El acceso a la información ha permitido en algunos casos al CNA, investigar acciones que generalmente no son vistas por el público, convirtiendo al Consejo, en un generador importante de información que sirve de base para aquellos que posteriormente ejercerán la acción penal pública.

Sin embargo, aunque existen avances en procesos de investigación de casos de corrupción por parte del CNA, no se puede desconocer que esta instancia de sociedad civil también ha encontrado barreras para el acceso a la información, que hace su labor más difícil, debido a que el bloqueo de la información pública es ahora parte del estamento legal a través de la ley de Secretos Oficiales, con lo que se ha profundizado la cultura de la sospecha, en una sociedad que exige conocer un poco más sobre el quehacer de sus servidores públicos. A criterio del Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Edison Lanza, la Ley de Secretos Oficiales está afectando el acceso a la información pública y el combate a la corrupción.

Las barreras para el acceso a la información pública por parte del CNA, se consolidaron a partir del 22 de julio de 2014, con la entrada en vigencia de la resolución 069/2014, emanada del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad. Dicha resolución clasifica como información reservada todo lo relacionado a asuntos, actos, contratos, documentos, informaciones, datos y objetos de 17 instituciones, “cuyo conocimiento por personas no autorizadas puede dañar o poner en riesgo la seguridad/ y/o defensa nacional, y el logro de los objetivos en esta materia”.

En la lista de las instituciones con información reservada aparecen muchas de las que son o fueron investigadas por el CNA , entre ellas: La Dirección de Lucha Contra el Narcotráfico, Registro Nacional de las Personas, Instituto Hondureño de Seguridad Social y Empresa Nacional de Energía Eléctrica.

En virtud que en Honduras existen más de 20 leyes que protegen la seguridad nacional, mediante la clasificación y reserva de la información, la aprobación de la Ley de Secretos Oficiales, no tiene ningún sentido, ya que se cuentan con varias leyes orientadas a la clasificación de la información, entre las que se cita la Ley de Inteligencia, Ley Contra el Terrorismo, Ley Contra el Lavado de Activos, Ley del Sistema Penitenciario, Ley de Protección a Testigos, Ley del Juicio Político, Código Procesal Penal, Ley de Tropa de Inteligencia y Grupos de Respuesta Especial de Seguridad (TIGRES), Ley de Policía Militar y del Orden Público y Ley de Zonas Especiales de Desarrollo (ZEDE).

Un ejemplo concreto de esas barreras de acceso a la información que tiene el CNA y que limita su acción investigativa, es el caso de solicitud del información al Registro Nacional de las Personas, en el marco de una investigación iniciada por denuncias de irregularidades en la institución, cuya negativa obligo al CNA a presentar el 21 de agosto de 2014, un recurso de revisión ante el IAIP porque los funcionarios del RNP negaron información pública, amparados en la resolución 069/2014.

Pese a que el CNA presento en tiempo y forma el recurso, fue hasta un mes después que el Instituto de Acceso a la Información Pública emitió la resolución. La norma dice que el IAIP debe de resolver el recurso en 10 días y, en casos excepcionales, el plazo se extiende por el mismo período. No obstante, el período para resolver se suspende indefinidamente cuando hay “diligencias investigativas” para emitirse un fallo, por lo que el período se puede extender varios meses, siendo esto un elemento que desalienta al peticionario²³.

Otra evidencia de estas barreras, lo constituye el caso de solicitud de información que realizó el CNA a la alcaldía de Choluteca, quien negó información concreta de proyectos de infraestructura realizados, interponiendo el CNA el recurso de revisión cuyo tiempo de respuesta fue de casi 5 meses. Igual situación existe con el recurso de revisión presentado en diciembre del 2014 por el CNA en contra de la negación de información de COALIANZA, cuya resolución a la fecha de este informe continúa pendiente ²⁴.

23 Entrevista Jefe de la Unidad de Investigación, Análisis y Seguimiento de Casos del CNA.

24 Entrevista Jefe de la Unidad de Investigación, Análisis y Seguimiento de Casos del CNA.

Desde la experiencia del CNA, las debilidades de la legislación y de los procesos se reflejan en que la información entregada por parte de las instituciones no siempre concuerda con la información solicitada, siendo esta información entregada de mala calidad. En el caso de la información entregada vía recursos de revisión por el IAIP, el mismo debería revisar la calidad de la misma antes de entregarla al peticionario, para garantizar la coherencia y calidad entre lo solicitado y lo entregado²⁵.

Aunado a lo anterior, una debilidad detectada es que la ley NO FIJA un número de requerimientos máximos, lo que permite un abuso por parte de los funcionarios obligados en la ampliación de los tiempos, lo que es incongruente con el principio del derecho administrativo relacionado con el plazo razonable (Afirmativa Ficta).

En relación a la disponibilidad de la información, en la experiencia de trabajo del CNA, esta no siempre se encuentra disponible y la existente muchas veces se encuentra dispersa en oficinas regionales o entre dependencias, ejemplo de lo anterior es el caso investigado por el CNA en la alcaldía de La Ceiba, donde el funcionario obligado a brindar la información se negó a dar la misma, aduciendo que: “Hubo un incendio en la bodega municipal, por lo que esos datos no están disponibles” o en el caso de la Secretaría de Salud Pública, el funcionario obligado respondió que: “La información no está disponible porque está dispersa, se tiene que buscar por cada una de las oficinas regionales”²⁶.

Desde la experiencia del CNA, el acceso a la información no siempre se da por los canales oficiales, sino que depende mucho de la voluntad política del funcionario, pero no siempre esa información concuerda con la solicitada, ya que muchas veces el CNA ha podido comprobar que la información entregada ha sido manipulada o depurada. Es evidente que muchos funcionarios juegan al “desgaste” para desincentivar la solicitud de información, sin olvidar que los gastos para el acceso a esa información corren a cuenta del peticionario, lo cual es una enorme limitante²⁷.

Para los procesos investigativos del CNA, la información de los portales de transparencia no aportan ningún provecho sustancial a las investigaciones, ya que la misma no es relevante, por ser datos generales y muchas veces la información no es correcta o está manipulada, por lo que el CNA tiene que desplazarse a cada una de las instituciones investigadas o donde ha solicitado información, lo cual encarece el proceso²⁸.

En conclusión, el CNA considera que es necesario establecer reformas urgentes y profundas a la Ley de Secretos oficiales, que permita eliminar las barreras de acceso a la información que son contrarias a los principios y normas internacionales y que limitan el accionar institucional y son una condición limitante para el avance expedito de las investigaciones que se realizan.

25 Entrevista Jefe de la Unidad de Investigación, Análisis y Seguimiento de Casos del CNA.

26 Entrevista Jefe de la Unidad de Investigación, Análisis y Seguimiento de Casos del CNA.

27 Entrevista Jefe de la Unidad de Investigación, Análisis y Seguimiento de Casos del CNA.

28 Entrevista Jefe de la Unidad de Investigación, Análisis y Seguimiento de Casos del CNA.

Que se regulen de mejor manera los tiempos, plazos y procedimientos de revisión, de igual forma aunque existe un reglamento de sanciones del IAIP este no se aplica, por la débil capacidad para sancionar y el limitado poder coercitivo del IAIP²⁹.

Así mismo, es necesario garantizar el principio de gratuidad de la información, ya que los costos para su obtención es una enorme limitante para el acceso a la información, ya que los costos para obtención de la información es una enorme limitante para hacer efectivo este derecho³⁰.

CASO: Usuario simulado

Según la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las dos principales vías en que el derecho de acceso a la información son la Transparencia Activa (portales de transparencia) y la Solicitud de Acceso a la Información que realizan ciudadanos individuales a los cuerpos administrativos.

El pequeño estudio de caso que se realizó en el marco de este diagnóstico, tuvo como objetivo conocer la forma en que los organismos públicos llevan a cabo los procedimientos relativos a la recepción y tramitación de solicitudes de acceso a la información pública, tanto de manera presencial, como vía web.

De igual forma, detectar fallas y omisiones de las instituciones públicas en los momentos de presentación, recepción y de respuesta a las solicitudes de acceso a la información, ingresadas vía presencial y web, analizando posteriormente la calidad de las respuestas recibidas a las solicitudes de información, profundizando en el tipo de barreras de entrada y al ejercicio del derecho de acceso a la información que existen para el solicitante.

Para alcanzar estos objetivos, se tomaron una serie de decisiones metodológicas que se detallan a continuación:

Muestra de instituciones: Se seleccionaron 11 instituciones de la administración central que rectoran temas de educación, salud, seguridad, medio ambiente, inversión en infraestructura, deportes, censos, comunicaciones y Congreso Nacional³¹.

Tipos de solicitud: Se realizaron 2 tipos de solicitudes: entregables y derivables, para conocer el desempeño de las instituciones.

²⁹ Entrevista Jefe de la Unidad de Investigación, Análisis y Seguimiento de Casos del CNA.

³⁰ Entrevista Jefe de la Unidad de Investigación, Análisis y Seguimiento de Casos del CNA.

³¹ Ver tabla página 86.

Tipos de usuario y canales de ingreso: se realizó una cantidad de solicitudes de acceso a la información con usuarios informados. Se incorporaron solicitudes presenciales y vía web para cada institución evaluada.

Se detallan a continuación las instituciones y mecanismo implementado para la solicitud de información.

Institución	Método de solicitud	Información a solicitar
Instituto Nacional de Estadística (INE)	SIELHO	<ul style="list-style-type: none"> Último censo. Planilla de personas contratadas para la elaboración del último censo. Costos del levantamiento del último censo.
Registro Nacional de las Personas (RNP)	Solicitud escrita	<ul style="list-style-type: none"> Plan anual de contrataciones. Presupuesto anual.
Fondo Vial	Solicitud escrita	<ul style="list-style-type: none"> Presupuesto para inversión en carreteras. Informe de proyectos de reparación y mantenimiento de carreteras y monto de inversión.
Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (MI AMBIENTE)	Correo electrónico	<ul style="list-style-type: none"> Listado de licencias ambientales aprobadas para minería metálica y no metálica.
Cultura Artes y Deportes	Solicitud escrita	<ul style="list-style-type: none"> Presupuesto anual. Detalle de apoyos o inversión a deportista o eventos culturales. Detalle de inversión en publicidad.
Comisión para las Alianzas Público Privadas (COALIANZA)	Solicitud escrita	<ul style="list-style-type: none"> Presupuesto anual. Alianzas público privadas vigentes. Montos de inversión a través de las alianzas público privadas.
Federación Nacional de Fútbol de Honduras (FENAFUTH)	Correo electrónico - teléfono	<ul style="list-style-type: none"> Presupuesto. Inversiones. Ingresos por participación en torneos o por partidos amistosos.

Institución	Método de solicitud	Información a solicitar
Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)	Correo electrónico	<ul style="list-style-type: none"> Listado de concesiones o licencias otorgadas en el último año. Ingresos percibidos por tasas y derechos otorgados.
Congreso Nacional	Solicitud escrita- correo electrónico	<ul style="list-style-type: none"> Planilla de empleados. Apoyos financieros o subsidios a diputados u organizaciones sociales.
Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH)	SIELHO	<ul style="list-style-type: none"> Montos de inversión en proyectos o programas de investigación científica. Listado de programas o proyectos de investigación científica que actualmente se desarrollan.
Secretaría de Salud	SIELHO- Correo electrónico	<ul style="list-style-type: none"> Informe de las compras de medicamentos del año 2015. Montos invertidos en la compra de medicamentos en el 2015. Listado de empresas a las que se les compro medicamento en el 2015.

12.1 Principales resultados

a. Dirección de Culturas Artes y Deportes

Esta institución forma parte del sistema de información SIELHO, el usuario simulado hizo la solicitud de información en dos ocasiones el día 31 de agosto del 2015, ya que el primer intento de solicitud fue incompleto. El sistema respondió asignando un código de revisión para acceder y darle seguimiento a la respuesta. El registro contiene la institución de gobierno obligada a dar respuesta, las especificaciones de la solicitud y los datos del Oficial de Información (OIP).

No se recibió llamada de OIP en ningún momento del proceso. Al 18 de Septiembre de 2015, la solicitud no obtuvo ninguna respuesta; no hay entrega de información en el plazo de 10 días establecidos por la ley, ni hubo solicitud de la institución obligada de extender el plazo.

b. Ministerio de Ambiente- Mi Ambiente

La solicitud de información se realizó de forma escrita, a través del envío de un correo electrónico. Es necesario destacar que el portal carecía de un formato institucional de solicitud de información. De igual forma, los datos del oficial de información pública no estaban actualizados en el portal

de transparencia, por lo que el usuario simulado tuvo que hacer otras gestiones para conocer con certeza el nombre del Oficial de Información.

La respuesta obtenido por el Oficial de Información Pública fue que no era de competencia de MI-AMBIENTE el conocer de la información solicitada, por lo que remitió al usuario simulado al portal de transparencia del Instituto de Geología y Minas.

El usuario simulado nuevamente presento la solicitud, al Instituto de Geología y Minas, sin que hasta el 18 de Septiembre haya obtenido una respuesta, no hay entrega de la información solicitada, ni solicitud de la institución obligada a la extensión del plazo para dar respuesta.

c. Federación Nacional de Fútbol de Honduras (FENAFUTH)

El usuario simulado realizo la solicitud a través de correo electrónico, los datos del Oficial de Información estaban actualizados en el portal de transparencia, comunicándose posteriormente el oficial de forma directa con el usuario simulado para confirmar la forma de entrega de la información, tal y como lo establece el procedimiento.

La información solicitada fue entregada por correo electrónico con las siguientes características:

1. Información precisa y completa.
2. Fue recibida dentro del plazo de 10 días.
3. Tiempos de respuesta fue en dos días.
4. No fue necesario del uso de plazos adicionales.

d. Instituto Nacional de Estadísticas (INE)

El proceso de solicitud se desarrolló a través del sistema SIELHO el día 24 de agosto del 2015, no se dio comunicación alguna de forma directa con el OIP, sólo la notificación del sistema de que se envió la solicitud correctamente.

Hasta el 18 de Septiembre no se había obtenido ninguna comunicación o respuesta concreta de la solicitud de información, el sistema sólo envió un correo en el cual decían que la solicitud caduco.

e. Comisión para la Promoción de la Alianza Público-Privada (COALIANZA)

La solicitud por parte del usuario simulado se realizó de forma presencial el día 24 de agosto del 2015, mediante una carta formal con los requerimientos necesarios que se establecen en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Recibida la solicitud, el Oficial de Información Pública se comunicó con el usuario, indicando que había recibido la solicitud, luego el oficial envió un correo con la solicitud de la copia de identidad digitalizada del usuario simulado, procediendo a enviar la misma. Hasta el 18 de septiembre la institución obligada no ha enviado la información solicitada.

f. Secretaría de Salud

La solicitud fue presentada por el usuario simulado a través del sistema SIELHO, así como vía correo el día 24 de Agosto del 2015. Hasta el 18 de Septiembre no existió ninguna comunicación efectiva por parte del Oficial de Información sobre la solicitud enviada. Actualmente solo existe una respuesta del sistema vía correo en el cual establece que la solicitud caduco.

g. Fondo Vial

El usuario simulado presento la solicitud de forma presencial y por escrito. Es necesario establecer que la oficina de Fondo Vial es poco accesible por el tema de señalización y estacionamiento en el lugar donde está ubicada.

La oficina de la Oficial de Información está oculta, poco visible, sin embargo el trato personal fue de bastante amabilidad y disposición por parte del Oficial de Información pública y de su asistente.

La institución envió la información de forma expedita, completa y detallada vía correo electrónico en fecha 1 de Septiembre, cumpliendo con los plazos establecidos por la ley (10 días).

h. Congreso Nacional

El proceso de solicitud de información al Congreso Nacional se realizó de forma presencial y por escrito por parte del usuario simulado el día 24 de agosto de 2015, lo que permitió verificar que la información que está en el sitio web del Congreso Nacional tiene un dato incorrecto al no especificar claramente la ubicación de la oficina de transparencia. La oficina del Oficial de Información no tiene la señalización debida, por lo que fue necesario solicitar orientación a otras personas.

En cuanto a la atención de la asistente del Oficial de Información, esta fue la adecuada, brindando orientación sobre el contenido y la información prevista en el sitio web del Congreso Nacional, así como el proceso de solicitud de información.

En relación a la información solicitada, esta fue proporcionada de forma parcial. Solo se entregó de forma inmediata los datos relacionados con la planilla de empleados del Congreso, no así la información sobre subsidios, la cual sería enviada vía correo electrónico. Hasta el 18 de Septiembre esta información no había sido enviada todavía.

i. Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH)

El proceso de solicitud de información por parte del usuario simulado se hizo a través del sistema SIELHO el día 24 de agosto del 2015. Igual que en casos anteriores, la comunicación no fue eficiente. No existió respuesta por parte del Oficial de Información de la UNAH a la

solicitud de información. Cabe señalar que la página de la UNAH, se mantuvo algunos días durante el momento de esta investigación inhabilitada, por lo que el proceso fue fallido. Hasta el 18 de septiembre no se había tenido ninguna comunicación ni información por parte del Oficial de Información.

j. Registro Nacional de las Personas (RNP)

El usuario simulado presento su solicitud de información al RNP el día 26 de agosto del 2015 de forma presencial y por escrito. Esta forma presencial permitió evidenciar que no existe ninguna señalización que facilite encontrar la oficina de transparencia, fue necesario la orientación de otras personas que trabajan en la misma institución. En este caso no fue posible presentar la solicitud en la primera visita, a que al llegar no se encontraba el Oficial de Información en su oficina por lo que el usuario simulado tuvo que regresar 4 días después.

El 1 de septiembre el usuario simulado regreso a las oficina del oficial de Información donde fue atendido por el asistente del Oficial de Información Pública, del cual no recibió ningún tipo de instrucción, solamente firmó una copia de recibido de la solicitud de información, si asumir ningún compromiso, tampoco proveyó números de contacto o correo electrónico para solicitar retroalimentación.

Hasta el 18 de septiembre no hubo ninguna comunicación del Oficial, ni una respuesta a la solicitud de información realizada.

k. Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)

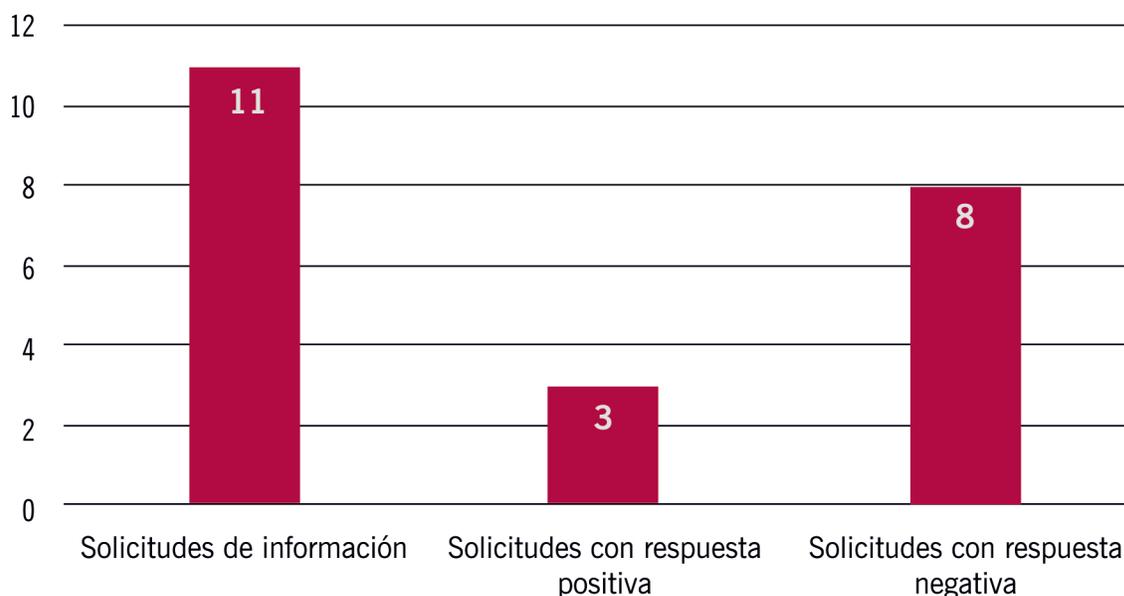
La solicitud de información la realizo el usuario simulado vía correo electrónico el día 27 de agosto, recibiendo respuesta a la solicitud del día 28 de agosto por parte del Oficial de Información, donde confirmó la recepción de la solicitud, comprometiéndose a enviar la información tres días después de la fecha de petición.

En este caso se recibió la información solicitada de forma completa y detallada el día viernes 04 de septiembre, cumpliendo con los plazos establecidos en la ley.

Conclusiones

1. A pesar de que el derecho a la información esta protegido legalmente, aún prevalece una fuerte cultura del sigilo y altos niveles de hermetismo para el suministro de la información a la ciudadanía. Esto nos lo confirma este pequeño estudio de caso donde los resultados fueron sumamente alarmantes y preocupantes, en términos globales el 73% de las solicitudes fueron denegadas, solo el 27 % respondieron con la información solicitada en el plazo establecido por la ley. Se siguen evidenciando limitaciones de acceso por el tema señalización y accesibilidad de las oficinas de transparencia.

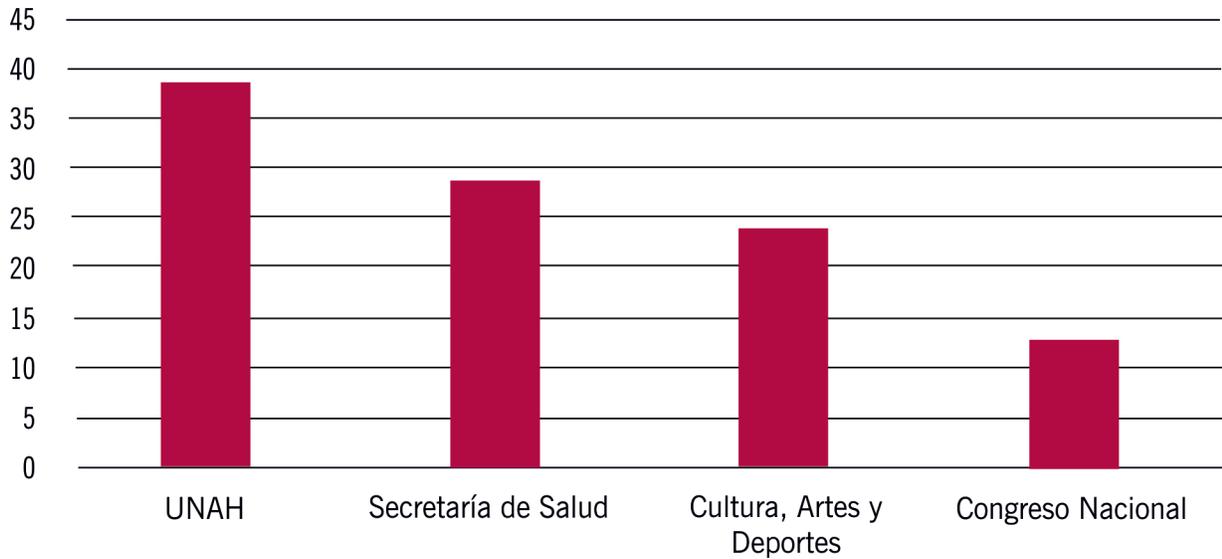
Acceso a la información



Fuente: Estudio de caso CNA- Agosto –Septiembre 2015.

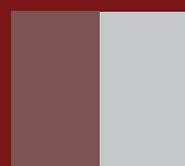
2. Los resultados de este estudio son congruentes con el Informe sobre los Recursos de Revisión 2007-2014 elaborado por el Instituto de Acceso a la Información Pública sobre 107 dependencias, donde la segunda dependencia que más se resiste a dar datos públicos es la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), que declinó responder afirmativamente a 39 peticiones de información, de igual forma, la Secretaría de Salud tiene registrada 29 desestimaciones de entrega de información y la Secretaría de Cultura, Artes y Deportes (hoy dividida en Dirección de Cultura y Dirección de Deportes) cuenta con 24. Ese mismo informe establece que en este ranking de instituciones opacas, el Congreso Nacional de la República de Honduras figura en el puesto ocho producto de haber negado 13 solicitudes de información.

Recursos de revisión declinados 2007-2014



Fuente: Informe sobre los Recursos de Revisión 2007-2014. Instituto de Acceso a la Información Pública

3. Si bien es cierto existe un Reglamento de Sanciones por Infracción a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, este es un instrumento legal poco conocido, e invocado por los ciudadanos ante la negativa de información por parte de una institución o funcionario obligado, esto en parte por la débil capacidad de sanción y el limitado poder coercitivo del IAIP.
4. Queda demostrado, que la ley por sí misma, es sólo el primer paso hacia el ejercicio de un derecho que en el país ha estado severamente limitado en la práctica.



Capítulo 13

Marco legal que garantiza
el derecho de acceso a la
información en Honduras

13. Marco legal que garantiza el derecho de acceso a la información en Honduras

Entendemos que las leyes son un instrumento valioso de configuración de una sociedad democrática. Consideramos que Honduras cuenta con un amplio marco que garantiza el derecho al acceso a la información, sin embargo estas leyes no son eficaces ni suficientes porque no están acompañadas por políticas públicas que garanticen su desarrollo, implementación y control.

A continuación enumeramos el marco legal que garantiza directa o indirectamente el derecho de Acceso a la Información en Honduras:

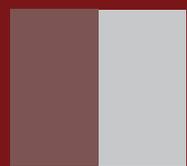
Ley	Artículo	Contenido
Constitución de la República	5	Establece el principio de la democracia participativa y la participación de todos los sectores políticos en la administración pública.
	80	Cada persona o asociación tiene el derecho de presentar peticiones a las autoridades ya sea por motivos de interés particular o general y de obtener pronta respuesta en el plazo legal.
	182	Reconoce la garantía de Hábeas Data que es el derecho de toda persona a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa.
La Convención de la Naciones Unidas contra la Corrupción	10	Los Estados “deben adoptar medidas necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones. Incluyendo, entre las medidas, la instauración de procedimientos que permitan al público obtener información sobre organización, funcionamiento, y adopción de decisiones, con la debida protección de datos privados; la simplificación de los procedimientos de acceso a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones y la publicación de información, que puede incluir informes sobre riesgos de corrupción en la administración pública.”

Ley	Artículo	Contenido
Ley de Justicia Constitucional	13	El Estado reconoce la garantía de Hábeas Data entendiendo el Habeas Data como el derecho de toda persona a acceder a la información sobre si misma o sus bienes.
Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	1	Esta ley tiene por finalidad “El desarrollo y ejecución de la política nacional de transparencia, así como el ejercicio del derecho de toda persona al acceso a la información.
	2	Garantiza el ejercicio del derecho que tienen los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos, promover la utilización eficiente de los recursos del Estado.
	3	Define concepto de Derecho de Acceso a la Información Pública: “que es el derecho que tiene todo ciudadano para acceder a la información generada, administrada o en poder de las instituciones.
	33	Establece que el derecho de acceso a la información, no perjudica, limita o sustituye el derecho a presenciar u observar los actos de la administración pública, en la forma permitida por la Ley; así como participar en audiencias o cabildos abiertos para recibir información.
Reglamento de sanciones por infracción a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	1	Tiene por objeto regular la aplicación y verificar el cumplimiento de las sanciones por la contravención de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
Ley de Contratación del Estado	6	Establece el principio de publicidad y transparencia, el que garantiza el acceso de los oferentes.

Ley	Artículo	Contenido
Ley de Simplificación Administrativa	3	Todo órgano del Estado, deberá poner en práctica programas relacionados con la sistematización y automatización del manejo de la información pública, de tal manera que se asegure el acceso constante y actualizado de la misma.
	5	Todo órgano del Estado, deberá contar con los mecanismos o instrumentos idóneos para informar al público sobre los distintos trámites y gestiones que se realicen en sus dependencias.
Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas	26	La ley establece la función de probidad y ética pública del Tribunal, confiriéndole la atribución de Establecer instancias y mecanismos de participación de la sociedad civil que contribuyan a promover y fortalecer el sistema de transparencia.
	61	Instituye la contraloría social como una instancia de colaboración para propiciar y estimular la participación ciudadana con el objeto que mediante la acción organizada de los diferentes sectores de la sociedad civil, se logren la creación de un mecanismo idóneo de vigilancia.
Reglamento de la ley del Tribunal Superior de Cuentas	103	Establece una serie de medidas preventivas contra la corrupción mediante el fomento institucional y la implantación de una cultura de transparencia anticorrupción, y la de estimular la participación de la ciudadanía y de los organismos no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.
	105	La Contraloría Social, se entenderá como el proceso de participación de la ciudadanía, dirigido a colaborar con el Tribunal en las funciones que le corresponden; y, para coadyuvar a la legal, correcta, ética, honesta, eficiente y eficaz administración de los recursos y bienes del Estado.
	106	Corresponde al Tribunal, establecer instancias y mecanismos de participación de la ciudadanía, que contribuyan a la transparencia de la gestión de los servidores públicos y a la investigación de las denuncias.

Ley	Artículo	Contenido
Ley de Municipalidades Ley de Municipalidades	14	La Municipalidad es el órgano de gobierno y administración del Municipio y existe para lograr el bienestar de los habitantes, teniendo como objetivo entre otros, el de “asegurar la participación de la comunidad, en la solución de los problemas del municipio.
	24	Los derechos y obligaciones de los vecinos de un municipio destacando el derecho de los vecinos para: “Hacer peticiones por motivos de orden particular o general y obtener pronta respuesta y pedir cuentas a la Corporación Municipal sobre la gestión municipal, tanto en los cabildos abiertos por medio de sus representantes, como en forma directa.
	34	Las sesiones serán públicas; no obstante en casos excepcionales, la Corporación Municipal podrá determinar que se haga de otra forma.
	59	Establece las funciones y atribuciones del Comisionado Municipal y de las comisiones ciudadanas de Transparencia y entre ellas destacan: “Presentar toda clase de peticiones a las autoridades municipales y derecho a obtener pronta respuesta.
Ley Orgánica del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos	6	El Comisionado Nacional podrá dirigirse directamente a cualquier servidor de la administración pública, organismos o instituciones de cualquier naturaleza y sus titulares tendrán la obligación de contestar las peticiones y requerimientos que se le formulen.
Ley del Consejo Nacional Anticorrupción	3	Establece la potestad del Consejo Nacional Anticorrupción a solicitar información a los funcionarios y entes del Estado. “Los demás funcionarios y empleados del Estado deberán atender las convocatorias que les formule el CNA por medio de la unidad ejecutora y deberán brindar la información que se les solicite.

Ley	Artículo	Contenido
Ley del Ministerio Público	16	Destaca la atribución de velar por el respeto y cumplimiento de la Constitución y de las leyes, promover las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios o empleados públicos.
Ley de la Promoción de las Alianzas Público Privadas.	3	Todas las actuaciones de la Alianza Público Privadas son públicas y sujetas a una estricta rendición de cuentas.
Ley de Emisión del Pensamiento	2	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.



Capítulo 14

Otras iniciativas internacionales
que promueven la transparencia
y el acceso a la información en
Honduras

14. Otras iniciativas internacionales que promueven la transparencia y el acceso a la información en Honduras

El Estado de Honduras ha hecho esfuerzos en los últimos años para mejorar los niveles de transparencia por medio de la implementación de iniciativas internacionales como COST, EITI, Y GOBIERNO ABIERTO, creando espacios permanentes de participación de todos los sectores de la ciudadanía, con el objetivo de promover la transparencia y la rendición de cuentas.

La Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción -CoST- (por sus siglas en inglés), es una entidad multipartita y multisectorial a nivel internacional, cuyo programa fue diseñado para incrementar la Transparencia y Rendición de cuentas en el sector de la construcción de obras públicas por medio de la divulgación de Información de los Proyectos (ICP) en sus tres fases: Precontrato, Contrato y Post-contrato que a su vez están conformados por 31 Indicadores CoST.

La Iniciativa CoST en Honduras, funciona a través de los lineamientos emanados del Grupo Multipartes GMS, que está integrado por representantes del Sector Privado de la Construcción, Sector Gobierno y Sociedad Civil.

La EITI es una coalición de gobiernos, empresas, grupos de la sociedad civil, inversionistas y organizaciones internacionales con el objetivo de reforzar la gobernanza, mediante la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas en el sector extractivo; además promueve el apoyo a una mejor gobernabilidad en países ricos en recursos a través de la verificación y publicación completa de pagos de las empresas y los ingresos fiscales del petróleo, el gas y la minería.

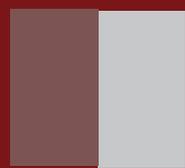
La Iniciativa EITI en Honduras, funciona a través de los lineamientos emanados del Consejo Nacional de ETI-HONDURAS el cual está integrada por tres sectores: Sector Privado (Minería e Hidrocarburos), Sector Gobierno y Sociedad Civil; los mismos son coordinados por un alto representante de la iniciativa nombrado por el Presidente de la Republica en coordinación con la Dirección Presidencial de Transparencia y modernización del Estado.

La iniciativa de Gobierno Abierto, es una iniciativa de transparencia que sostiene que los temas

de gobierno y administración pública deben ser abiertos a todos los niveles posibles en cuanto a transparencia, esto debe ir unido a la creación de espacios permanentes de participación ciudadana y colaboración ciudadana.

La Alianza de Gobierno Abierto, busca promover la apertura de los gobiernos al escrutinio público, así como a la colaboración de la ciudadanía en la búsqueda de caminos más efectivos para el diseño y el control de las políticas públicas, la transparencia de los gobiernos en el manejo de los recursos públicos y la entrega de servicios, así como la innovación y el desarrollo colectivo de soluciones a los problemas de interés público.

El 30 de junio del 2015, se cumplió el primer aniversario del Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto de Honduras, mediante el cual el Poder Ejecutivo se comprometió a transparentar su administración y rendir cuentas ante la población. Dicho plan tiene como objetivos primordiales mejorar el funcionamiento del gobierno y garantizar en su gestión la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana para el combate de la corrupción.



Capítulo 15

Marco legal que restringe
el derecho de acceso a la
información en Honduras

15. Marco legal que restringe el derecho de acceso a la información en Honduras

En Honduras, las restricciones al derecho de acceso a la información pública se encuentra establecida en:

Ley	Artículo	Contenido
Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	16	El ejercicio del derecho de acceso a la información pública estará restringido cuando: 1) Cuando lo establezca la Constitución, las leyes, los tratados o sea declarada como reservada con sujeción a lo dispuesto en los artículos 17 y 18 de esta Ley; 2) Se reconozca como información reservada o confidencial de acuerdo con el artículo 3, numerales 7 y 9, de la presente Ley; 3) Todo lo que corresponda a instituciones y empresas del sector privado que no esté comprendido en obligaciones que señale esta Ley y leyes especiales; y, 4) El derecho de acceso a la información pública no será invocado en ningún caso para exigir la identificación de fuentes periodísticas dentro de los órganos del sector público, ni la información que sustente las investigaciones e información periodística que haya sido debidamente publicada y que obre en los archivos de las empresas de medios de comunicación.

Ley	Artículo	Contenido
Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	17	Sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley sobre la secretividad de datos y procesos y confidencialidad de datos personales y de información entregada por particulares al Estado bajo reserva; la clasificación de la información pública como reservada procede cuando el daño que puede producirse, es mayor que el interés público de conocer la misma o cuando la divulgación de la información ponga en riesgo o perjudique: 1) La seguridad del Estado; 2) La vida, la seguridad y la salud de cualquier persona, la ayuda humanitaria, los intereses jurídicamente tutelados a favor de la niñez y de otras personas o por la garantía de Habeas Data; 3) El desarrollo de investigaciones reservadas en materia de actividades de prevención, investigación o persecución de los delitos o de la impartición de justicia; 4) El interés protegido por la Constitución y las Leyes; 5) La conducción de las negociaciones y las relaciones internacionales; y, 6) La estabilidad económica, financiera o monetaria del país o la gobernabilidad.
	18	Para clasificar la información como reservada, en base a cualquiera de las causales enumeradas en el artículo anterior, el titular de cualquier órgano público, deberá elevar la petición por medio de la instancia de máxima jerarquía de la institución a la cual pertenezca, quien de considerarlo pertinente, emitirá el respectivo acuerdo de clasificación de la información, debidamente motivado y sustentado. El titular respectivo debe remitir copia de la petición al Instituto de Acceso a la Información Pública. Cuando éste considere que la información cuya clasificación se solicita no se encuentra en ninguno de los supuestos del artículo anterior, lo hará del conocimiento del superior respectivo y éste denegará la solicitud del inferior. Si, contrariando esta opinión, se emitiera el acuerdo de clasificación, éste será nulo de pleno derecho.
	19	La información clasificada como reservada, tendrá este carácter mientras subsista la causa que dio origen a la reserva, fuera de esta circunstancia, la reclasificación de la reserva solo tendrá lugar, una vez que se haya cumplido un término de diez (10) años, contados a partir de la declaratoria de reserva, salvo que exista una orden judicial, en cuyo caso, la reclasificación se circunscribirá al caso específico y para uso exclusivo de la parte interesada, es decir bajo reserva de uso público.
Ley Orgánica del Poder Legislativo.	59	Las sesiones del Congreso Nacional son públicas, salvo que por acuerdo del pleno o por disposición de la Junta Directiva, se determine sesionar en forma privada.

Ley	Artículo	Contenido
Ley para la Clasificación de Documentos Públicos relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional.	3	Para los efectos de esta Ley pueden ser declaradas materias clasificadas los asuntos, actos, contratos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y/o defensa nacional, y el logro de los objetivos en estas materias.
Ley del Sistema Financiero.	14	Ningún funcionario o empleado de la Administración Pública, está obligado a revelar materias clasificadas en audiencias públicas o privadas, sean éstas administrativas o judiciales; cuando así se requiera, la autoridad requirente debe gestionar las autorizaciones pertinentes ante el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad quien se encarga del archivo y custodia.
	34 En la misma responsabilidad incurrirán quienes revelen o divulguen cualquier información de carácter confidencial sobre asuntos comunicados a la institución o que en ella se hubieren tratado y los que aprovechen tal información para fines personales en perjuicio de la institución o de terceros. No estarán comprendidas en el párrafo anterior, las informaciones legalmente requeridas por las autoridades judiciales y las demás autorizadas por la Ley, ni el intercambio corriente de informes confidenciales entre instituciones del sistema financiero para el exclusivo propósito de proteger las operaciones de crédito en general, así como la información que las instituciones del sistema financiero brinden sobre operaciones activas de sus clientes a las centrales de riesgo o buró de créditos establecidos, autorizados y supervisados por la Comisión.
	79	Cada una de las sociedades que formen parte del grupo financiero, podrán poner a disposición de otras entidades información económica-financiera respecto de sus clientes. En ningún caso podrán proporcionar información sujeta a secreto bancario. La Comisión podrá emitir las normas para facilitar la aplicación de este artículo.
Ley de Comisión de Banca y Seguros.	15	Los miembros de la Comisión y los funcionarios y empleados de la misma guardarán la más estricta reserva sobre los papeles, documentos e informaciones de las instituciones supervisadas que sean de su conocimiento y serán responsables por los daños y perjuicios que ocasione la revelación de los mismos. Se exceptúan de esta disposición los informes, documentos y datos que la Comisión deba proporcionar para dar cumplimiento a mandos judiciales o disposiciones legales y, en particular, los que suministre al Banco Central de Honduras.

Ley	Artículo	Contenido
Código de Comercio.	956	Las instituciones no podrán dar noticias de los depósitos y demás operaciones sino al depositante, deudor o beneficiario, a sus representantes legales o a quien tenga poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación; salvo cuando las pidiere la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en que el depositante sea parte, y las autoridades bancarias para fines fiscales. Los funcionarios de las instituciones de crédito serán responsables en los términos de la ley por la violación del secreto que se establece y las instituciones estarán obligadas, en caso de revelación de secreto, a reparar los daños y perjuicios que se causen.
Ley del Impuesto Sobre la Renta.	39	Queda prohibido terminantemente divulgar en forma alguna el contenido de las declaraciones del contribuyente; ni se permitirá que éstas o sus copias y los documentos que con ella se acompañen, sean vistos por personas distintas del contribuyente o de su representante legal y las autoridades o empleados responsables de la Dirección. No obstante lo anterior, las autoridades judiciales y autoridades del Poder Ejecutivo podrán inspeccionar dichas declaraciones y documentos cuando sea necesario para la prosecución de juicios o investigaciones en que el Fisco tenga interés de recaudar impuestos que le sean debidos. En los juicios en que un contribuyente sea parte, podrán llevarse a cabo inspecciones personales en los mismos casos y con los mismos requisitos y formalidades permitidos por la ley para la inspección de los libros y documentos de los comerciantes.
Código Procesal Penal.	278	Secretividad de las Investigaciones. Las investigaciones realizadas por las autoridades competentes, se mantendrán en secreto respecto de toda persona que no forme parte de las mismas, mientras sus resultados no sean presentados ante los órganos jurisdiccionales. Las autoridades encargadas de la investigación, procurarán no lesionar los derechos de los investigados durante la práctica de sus investigaciones. Las indicadas autoridades podrán proteger y aislar cualquier elemento de prueba que se encuentre en los lugares en que esté investigando un delito, a fin de evitar su contaminación o destrucción.
Ley del Ministerio Público.	7	El Ministerio Público no podrá divulgar información que atente contra el secreto de las investigaciones o que pueda lesionar los derechos de las personas.

Ley	Artículo	Contenido
Código del Notariado.	37	Los protocolos, mientras estén en poder de los notarios, deben guardarse con la debida y absoluta reserva y sólo los interesados en la respectiva escritura, pueden imponerse de su contenido en presencia del Ministro de Fe Público. Dichos protocolos al igual que sus fotocopias solamente pueden revisarse o inspeccionarse por resolución judicial o por la Contraloría del Notariado para cotejos, reconocimientos caligráficos, confrontación de firmas y otros fines análogos. Las disposiciones precedentes no serán aplicables a los testamentos y reconocimientos de hijos que mientras vivan los otorgantes, sólo a ellos pueden ser enseñados.
Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas.	23	PROHIBICIONES. Divulgar y suministrar el contenido de las declaraciones, informaciones y documentos, así como de las investigaciones y demás actuaciones del Tribunal.
	52	El personal de las auditorías internas del sector público y de las firmas privadas de auditoría contratadas por las entidades y órganos sujetos a la competencia del Tribunal, deberán guardar estricta confidencialidad respecto de los documentos e información que en razón de sus funciones o de su actividad llegaren a conocer. El incumplimiento será sancionado según la gravedad del caso.
Ley General de la Administración Pública.	26	Las deliberaciones del Consejo de Ministros, serán secretas. El Presidente de la República, podrá declarar reservadas algunas de las decisiones tomadas por el Consejo de Ministros.
Ley de Inteligencia Nacional.	16	Los gastos realizados en la adquisición, contratación y ejecución de bienes, servicios, obras y recurso humano, que de hacerse en forma pública pondría en riesgo la seguridad nacional, la integridad del personal de inteligencia o sus fuentes de información, tendrán la calidad de reservada.
	18	Sin perjuicio de lo prescrito en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las actividades, informaciones y documentos de inteligencia, tendrán el carácter de reservados, en vista que su contenido es confidencial o secreto, por ser elementos inherentes a la seguridad y la defensa nacional.

Ley	Artículo	Contenido
Código de Conducta Ética del Servidor Público.	6	Obligaciones de los servidores Públicos: guardar reserva administrativa respecto de hechos, acciones o informaciones de los cuales tenga conocimiento con motivo del ejercicio de sus funciones y cuya divulgación pueda traer un daño a los intereses de la nación y del Estado de Honduras. El servidor público debe abstenerse de difundir toda información que hubiera sido calificada como reservada, confidencial o secreta conforme a las disposiciones legales vigentes. No debe utilizar en beneficio propio o de terceros o para fines ajenos al servicio público, información de la que tenga conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones y que no esté destinada al público en general.
Ley de Municipalidades.	34	Las sesiones serán públicas; no obstante en casos excepcionales, la Corporación Municipal podrá determinar que se haga de otra forma.
Ley de Contratación del Estado.	6	Se prohíbe proporcionar información que por su naturaleza se considere reservada, o que pueda colocar a un oferente en posición de ventaja respecto de otro, o de los documentos que en el pliego de condiciones se definan como de acceso confidencial por referirse a desglose de estados financieros, cartera de clientes, o cualquier aspecto relacionado con procesos de producción, programas de cómputo o similares. Tampoco se suministrará, después del acto de apertura pública de las ofertas y antes de que se notifique la adjudicación del contrato, información alguna, verbal o escrita, relacionada con el examen o evaluación de las ofertas y sobre la recomendación de adjudicación.
Ley del sistema Penitenciario.	13	Los miembros del Consejo Directivo están obligados a mantener la confidencialidad de los asuntos tratados en las sesiones, sobre todo cuando se refieran a aspectos relacionados a la seguridad del sistema, el tratamiento individualizado o régimen progresivo de personas privadas de libertad, aspectos disciplinarios y otros que establezcan las leyes y los reglamentos de esta Ley.

La ley de Secretos Oficiales, una norma regresiva en materia de acceso a la información

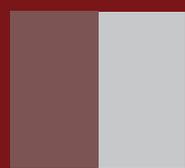
La Ley para la Clasificación de Documentos Públicos relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional, también denominada ley de Secretos, se aprobó mediante Decreto Legislativo 418-2013 de fecha 20 de enero de 2014, publicada el viernes 7 de marzo del mismo año en el diario oficial La Gaceta.

La ley aprobada tiene 17 artículos, donde el artículo 3 establece que: “A los efectos de esta Ley podrán ser declaradas materias clasificadas los asuntos, actos, contratos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad, defensa nacional y el logro de los objetivos en estas materias”.

El artículo 4, establece que: la información que se declara reservada estará en secretividad 5 años y la declarada como confidencial 10 años, mientras, la información secreta será desclasificada después de 15 años y la ultrasecreta después de 25 años. Sin duda que estos niveles de clasificación son un retroceso en materia de transparencia y acceso a la información, y fortalecen la cultura del secreto y aumenta la discrecionalidad del Estado y de los servidores públicos para declarar secreta la información de carácter público. Por ejemplo, la información reservada la podrán decretar los jefes de instituciones centralizadas o descentralizadas para prevenir “efectos institucionales no deseados”. También los jefes de estas entidades podrán declarar como información confidencial aquella que pueda “originar riesgo inminente o amenaza directa contra la seguridad y la defensa del orden público”. La declaración de información secreta la emitirá el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad en el caso de que haya “riesgo inminente o amenaza directa contra el orden constitucional, la seguridad, la defensa nacional, las relaciones internacionales y el logro de los objetivos nacionales”.

El cuarto y último nivel de clasificación, el ultrasecreto, le corresponde decretarlo al presidente de la República sobre toda la información en el ámbito político-estratégico que al ser de uso público cause peligro contra la seguridad, defensa nacional, soberanía e integridad territorial. La desclasificación de esta información se hará después de 25 años.

Sin duda que la aprobación de esta ley es un retroceso en materia de transparencia y acceso a la información, ya que viola principios fundamentales que hemos detallado a lo largo de este documento sobre todo lo establecido en la Convención Americana de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los principios de Johannesburgo sobre la seguridad nacional la libertad de expresión y el acceso a la información, los principios de Lima y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.



Capítulo 16

Algunas consideraciones y
conclusiones del marco legal
existente

16. Algunas consideraciones y conclusiones del marco legal existente

En primer lugar, es necesario reflexionar sobre la ausencia de un sustento constitucional del derecho de acceso a la información, por lo que resulta complicado argumentar que la garantía de protección es la misma en comparación a otros derechos, pues mientras no se reconozca y delimite dentro de lo conocido como bloque constitucional, la protección al derecho de acceso a la información queda en entre dicho o debilitado.

Es necesario entonces, impulsar una reforma constitucional para otorgar mayor fuerza jurídica a este derecho, consignándolo formalmente en la Constitución y con ello clarificando su definición. Ante esta falta de protección expresa del derecho de acceso a la información, se acude a otra disposición constitucional, contenida en el artículo 80, que garantiza el derecho de petición:

Artículo 80. “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”.

Este artículo, da mucho espacio a interpretaciones vagas e imprecisas, de ahí que se considera necesario incorporar constitucionalmente una definición más precisa de lo que se entiende por derecho de acceso a la información.

Por lo anterior, no es extraño que en Honduras no exista una política de Estado o una cultura de la información, y los poderes públicos se reservan la información. Más aún, no obstante los tratados internacionales vigentes ya citados, no existe un procedimiento adecuado que lo garantice. Prueba de ello es la reciente aprobación de la Ley de Secretos oficiales bajo el argumento que la misma es necesaria para que el Estado pueda hacer efectiva su responsabilidad de garantizar la seguridad de la persona y sus bienes.

Los distintos instrumentos internacionales reconocen a la seguridad nacional como una de las funciones esenciales de los Estados y, por tanto, uno de los intereses legítimos susceptibles

de ser protegidos. En ese contexto, distintos instrumentos internacionales reconocen que en una sociedad democrática la seguridad nacional puede constituir una restricción legítima al derecho de acceso a la información, siempre que sea establecido por ley y su aplicación tenga lugar en las circunstancias estrictamente necesarias.

Los Principios de Johannesburgo (Artículo XIX, 1996), resumen en 19 puntos los requisitos estrictos que se requieren para limitar las libertades de opinión, expresión e información por razones de seguridad nacional. Básicamente se sintetizan en la prescripción de las limitaciones al acceso a la información por ley. Dichas limitaciones deben proteger un interés de seguridad nacional legítimo ante una “seria amenaza” al Estado democrático. Los Principios de Johannesburgo definen como un motivo legítimo de seguridad nacional aquel “...cuyo auténtico propósito y resultado demostrable sea para proteger la existencia de una nación o su integridad territorial frente al uso o amenaza de fuerza o a su capacidad de respuesta al uso o amenaza de fuerza, ya sea de parte de una fuerza externa, como una amenaza militar, o una fuerza interna, como la incitación a un derrocamiento violento del gobierno”.

Los “Principios sobre seguridad nacional y el derecho a la información” o Principios de Tshwane (OSJI, 2011), brindan una perspectiva más amplia del desafío que implica equilibrar el derecho de las personas al escrutinio público de las acciones gubernamentales y la invocación excesiva de los gobiernos de motivos de orden público, seguridad nacional o defensa de las relaciones exteriores.

Los Principios fueron creados con el fin de proporcionar orientación a los que participan en la redacción, revisión o aplicación de leyes o disposiciones relativas a la autoridad del Estado a retener la información por razones de seguridad nacional, o a castigar a la divulgación de dicha información. Los principios se basan en el derecho internacional (incluyendo regional) y nacional, en normas, buenas prácticas, y en los escritos de expertos.

Los principios establecen que:

1. La información debe mantenerse en secreto solo si su divulgación impone “un riesgo identificable y sustancial de daño significativo a un interés de seguridad nacional legítimo” (Principio 3).
2. La información relativa a graves violaciones de derechos humanos o del derecho humanitario siempre debe ser revelada (Principio 10 A).
3. El público debe tener acceso a la información sobre los programas de vigilancia (Principio 10E)
4. Ninguna entidad gubernamental debe estar categóricamente exenta de la obligación de divulgación (Principio 5).
5. Los funcionarios públicos que exponen los abusos del gobierno y actúan en beneficio del interés público deben ser protegidos de represalias (Principio 40).

En este sentido, consideramos que en Honduras se debe legislar con el fin de precisar y publicitar los procedimientos de clasificación de información considerada sensible para la seguridad nacional. Estos procedimientos deben estar regulados por normas estrictas y deben ser de conocimiento público y así evitar que la transparencia se convierta en la práctica en una simple apariencia, es necesario verificar que la ley de acceso a la información cumpla con los principios básicos establecidos y reconocidos por diversas instituciones internacionales como la Organización de Estados Americanos, y organismos especializados como Artículo 19.

Sin duda, que la aprobación de la legislación en materia de acceso a la información en 2006, los actores involucrados aceptaron avanzar hasta determinado horizonte y no más allá. La legislación sobre acceso a la información en Honduras, no corresponde entonces de forma estricta, como algunos han querido ver, con los dictados internacionales, sino que es producto de la coyuntura política, limitando sus alcances a los intereses de los actores que estuvieron detrás de su aprobación.

A 9 años de vigencia, los sujetos obligados han aprendido a jugar el juego de la transparencia, creando estrategias para eludir la norma, encontrar atajos para el cumplimiento o implementar dinámicas que les permitan evitar ver sus intereses afectados, aumentando las respuestas negando el acceso a la información con justificaciones bien argumentadas, o las reformas estatales buscando frenar el avance del acceso bajo razonamientos fundados (Ley de Secretos”).

El Instituto de Acceso a la Información Pública ha recurrido a utilizar como principal indicador del impacto de la ley de acceso a la información en Honduras, el número de solicitudes de información presentadas ante entes de gobierno.

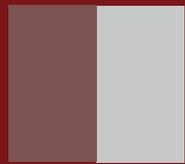
Sin duda, ésta es una aproximación que puede sugerir o identificar aspectos favorables de su implementación, sin embargo consideramos que el número de solicitudes de información recibidas no tiene utilidad alguna como indicador para definir estrategias públicas. En un país con una tradición de poca apertura al escrutinio externo y la participación ciudadana, esta metodología puede ser bastante legítima en los primeros años de vigencia de la ley, en que se espera, efectivamente, un uso extendido del instrumento legal, pero no es conveniente utilizarla como método exclusivo de valoración en el mediano y largo plazo por las razones antes expuestas.

El tiempo y las experiencias han demostrado que es urgente y necesario impulsar disposiciones que garanticen de manera uniforme un ejercicio del derecho de acceso en los distintos niveles de gobierno y en todos los entes públicos, además de crear un organismo garante lo suficientemente robusto como para asegurar la defensa de este derecho. No basta con retomar los temas que dictan la teoría y la legislación internacional; una reforma integral en materia de acceso a la información debería rescatar los aprendizajes prácticos y las experiencias muy particulares del ejercicio de este derecho en los entes públicos hondureños.

Podemos sin duda establecer, que el incumplimiento a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública se da reiteradamente en los siguientes aspectos:

1. **Incumplimiento de las obligaciones de organización y funcionamiento.** Existe desconocimiento del marco normativo que regula el derecho de acceso a la información pública, así como de los fines de publicidad y transparencia que persigue la Ley de Transparencia y acceso a la Información. Como consecuencia, algunos funcionarios públicos se apartan del cumplimiento de las obligaciones previstas en la mencionada norma.
2. **Omisión de respuesta o negativa a entregar información.** Las instituciones obligadas omiten dar respuesta a las solicitudes o se niegan a entregar información, sin aducir ninguna justificación constitucional o legalmente válida.
3. **Carencia de recursos e inadecuada infraestructura.** Numerosas instituciones obligadas no cuentan con los presupuestos materiales básicos para la vigencia de la transparencia y la satisfacción del acceso a la información. Existen limitaciones de infraestructura básica que impactan negativamente en la reproducción de la información, sea a través de fotocopias o de recursos informáticos, sobre todo en gobiernos locales de zonas rurales.
4. **Limitaciones por el cobro de costos.** Se ha podido verificar que en muchas instituciones obligadas se hacen cobros por acceso a la información pública, se pretende a través de la misma obtener recursos adicionales, cobrando por la tramitación del pedido.
5. **Problemas en la designación de los funcionarios responsables: omisión, falta de idoneidad y centralización.** La falta de nombramiento de funcionarios responsables de atender las solicitudes de información pública o, el nombramiento de personas que por las labores que cumplen en las entidades no están en posibilidades de desempeñar cabalmente las funciones que demanda el cargo, han incidido negativamente en el cumplimiento de la ley.
6. **Secretismo en la administración de justicia, incumplimiento de los principios de publicidad y transparencia.**

En conclusión, la mera adopción de la ley de acceso a la información no asegura la protección del derecho que tutela, ya que el contenido de una norma jurídica como la Ley de Secretos Oficiales, podría “legalizar” la falta de apertura de las instituciones públicas al no contar con estándares mínimos. La legislación hondureña dista mucho de cumplir con los elementos esenciales de todo ordenamiento jurídico en esta materia que pueden englobarse en 17 principios consagrados por estándares internacionales. En la medida que una ley de acceso a la información y otras leyes relacionadas cumplan con ellos, mejores serán las posibilidades de que en la práctica se consolide este derecho fundamental.



Capítulo 17

Conclusiones y Recomendaciones

17. Conclusiones y Recomendaciones

17.1 Conclusiones

1. Un avance fundamental, es que la legislación hondureña reconoce formalmente el derecho de acceso a la información y en general facilita su ejercicio, lo cual constituye un paso fundamental en cuanto al empoderamiento de los ciudadanos. Sin embargo, la consolidación del derecho va más allá, y requiere de otros avances del sistema democrático hondureño. No es fácil que la ley, por sí sola, cambie la cultura del secreto en Honduras.
2. Pese a los avances, la omisión de entregar información sin fundamentación alguna, constituye un patrón que se repite constantemente. Si bien no existe evidencia de “mala fe” entre los sujetos obligados, los servidores públicos parecen no tener incorporado el deber de brindar el acceso a la información en forma expedita.
3. Persiste la falta de voluntad política y las dificultades para obtener datos oportunos, claros y consistentes, que permitan a la ciudadanía formarse criterios frente a las decisiones del gobierno.
4. Con la Ley de Clasificación de Documentos Oficiales o “Ley de Secretos” ya aprobada, el IAIP, corre el riesgo de ser debilitado aún más, ya que cualquier funcionario público podrá argumentar que la información solicitada tiene carácter de seguridad nacional, solicitando al Consejo Nacional de Seguridad su reserva, sin la posibilidad que el ciudadano pueda apelar o pedir revisión, tal como lo dispone la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
5. La reserva que pueden imponer las leyes sobre los documentos públicos opera como el principal obstáculo para el acceso a la información. Muchas instituciones abusan de estas excepciones, denegando información bajo argumentaciones y justificaciones débiles o inexistentes.
6. Es totalmente regresivo invocar la seguridad nacional para no responder positivamente a las demandas de información por parte de la ciudadanía, pues mucha de esa seguridad se refiere sobre todo a la seguridad de las instituciones del Estado o del gobierno, y no a la seguridad de las personas y sus derechos humanos.
7. Merece atención la problemática que genera el silencio de la administración ante el pedido de un ciudadano, (silencio positivo) por lo que se requiere adoptar medidas de penalización

de la omisión sin fundamentos que permitan sancionar las conductas arbitrarias de quienes no brindan la información solicitada. Para ello, también es necesario promover más con la población el uso de la figura del hábeas data.

8. No existe un sistema de archivos que en la práctica funcione de manera uniforme, accesible y eficaz en todas las instituciones públicas, y tampoco se han desarrollado a cabalidad los Portales de Transparencia en todas las entidades públicas.
9. La información se encuentra centralizada Tegucigalpa y no siempre es fácil garantizar el acceso a la misma a nivel nacional.
10. Todavía se aprecia un gran desconocimiento de importantes sectores de la población de que el acceso a la información pública es un derecho humano y no una concesión de los funcionarios, y que por lo tanto pueden exigir su respeto.
11. Los obstáculos para acceder a la información incluyen su disponibilidad pero también su calidad. Si los problemas que identificamos en el manejo de recursos, en la prestación de servicios, en el otorgamiento de subsidios, en la contratación de proveedores y, en general, en cada una de las etapas de la política pública, desde su diseño hasta su evaluación, son de interés público, entonces debe haber una actitud distinta la calidad y el acceso a la información.
12. La presencia de barreras para utilizar la vía electrónica puede generar un efecto inhibitorio y desincentiva el uso de la ley de acceso a la información en aquellas personas con menor nivel de familiaridad con Internet.
13. El éxito en el ingreso de una solicitud vía Internet depende de una serie de habilidades y competencias en el manejo de computadoras y el entorno virtual, que deben ser objeto de medidas de nivelación. Es necesario generar mecanismos de facilitación que no impidan y dificulten el ejercicio de este derecho ciudadano.
14. El reconocimiento del derecho de acceso a la información pública no basta, es necesario incorporar este derecho a nivel constitucional que nos permita avanzar hacia la consolidación de una política integral a favor de la transparencia y la rendición de cuentas.

17.2 Recomendaciones

1. Es necesario incorporar la obligación de los sujetos obligados de documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, con lo que se combaten las negativas de acceso a la información argumentando la inexistencia de la información.
2. Es imperioso actualizar las instituciones del Estado, para una real adaptación a los estándares internacionales reconocidos y garantizados por los instrumentos internacionales, las sentencias judiciales y la doctrina. Un derecho sin garantía es un derecho inexistente.

3. Es urgente promover reformas legales para armonizar las normas o leyes secundarias con los estándares aprobados por organismos internacionales en todas las dimensiones del Acceso a la Información, sobre todo aquella relacionada con los temas de seguridad, ya que la aprobación de la Ley para la clasificación de documentos públicos relacionados con la seguridad y defensa nacional, es realmente regresiva respecto a la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
4. Es urgente que el debate de la reforma de la Ley para la clasificación de documentos públicos relacionados con la seguridad y defensa nacional, lleve a la construcción colectiva y consensuada de parámetros razonables que no restrinjan el derecho de acceso a la información, pues de lo contrario estaremos frente a un retroceso en materia de acceso a la información, contradiciendo ampliamente las normas y principios internacionales en esta materia.
5. Estas reformas también deben de impulsar urgentemente la regulación del sistema nacional de archivo, de acuerdo a los últimos estándares y tendencias, de modo de facilitar el acceso a la información.
6. Es urgente agregar de manera explícita, como sujetos obligados directos, a los partidos políticos, los sindicatos y los fideicomisos públicos.
7. Los municipios deben dar un salto cualitativo y dejar atrás estas barreras que impiden a sus vecinos obtener la información que requieren. Este tipo de obstáculos sólo aumentan el distanciamiento entre la ciudadanía y sus representantes, en especial en los gobiernos locales donde se gestionan los temas más sensibles para los vecinos como son la salud y la educación.
8. Es urgente continuar con la promoción de la educación para una cultura de transparencia y eliminar la “cultura del secreto”. Sensibilización y formación que deberá existir tanto en los servidores públicos, como en los ciudadanos.
9. Es necesario valorar los mecanismos de designación de los comisionados ya que es uno de los puntos críticos para las políticas de transparencia, pues de ellos depende, en gran medida, su consolidación o retroceso de la política de acceso a la información.
10. Es necesario fortalecer la institucionalidad del IAIP con dos facultades: primero, acceso a la información reservada o confidencial del poder Ejecutivo para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de otorgar su acceso; y segundo, que sus resoluciones sean definitivas para las dependencias y entidades del Estado.
11. Desde la perspectiva del acceso a la información pública este documento muestra que queda un largo camino por transitar en materia de definiciones y regulaciones necesarias sobre clasificación y desclasificación de información, transparencia activa en materia de seguridad nacional y generación de precedentes judiciales que ayuden a resolver esta relación.

Bibliografía

- Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAInfo).- SEGURIDAD NACIONAL Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN AMÉRICA LATINA.- 2012
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. - El Derecho a la Información en América Latina.- 2009.
- Centro de Investigación y Docencia Económica. –Acceso a la Información Gubernamental en América Central y México.-2011.
- El Derecho de Acceso a la Información Pública en las Américas- Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales.- 2012.
- Access Info Europe.- El Derecho de acceso a la información: Definición, protección internacional del derecho y principios básicos. Junio 2012.
- Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.- El Derecho de Acceso a la Información Pública, una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales. – 2008.
- Organización es Estados Americanos.- RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. -2007.
- Informe Anual de Situación del Derecho Humano de Acceso a la Información Pública 2013/ Procurador de los Derechos Humanos. -- Guatemala: PDH, 2013.
- Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos.- Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información. -2010.
- Grupo de Trabajo Contra la Corrupción (GTCC)- INFORME ANUAL SOBRE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ.- 2010.
- Instituto de Acceso a la Información Pública –Honduras.- Resolución No SO077-2015 . Julio, 2015.
- Comité por la Libre Expresión (C-Libre).- Diagnóstico de la situación de acceso a la información pública en Honduras. -2005.

Asociación por los Derechos Civiles (ADC).- Un derecho débil: Investigación sobre el derecho de acceso a la información pública en la Argentina. - Mayo de 2013.

PoderLegislativo (7 de marzo de 2014). Ley para la Clasificación de Documentos Públicos Relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional. Tegucigalpa, Honduras.

Decreto Número 170-2006, La Gaceta, número 31,193, Tegucigalpa M.D.C.

FOPRIDEH (2013). Acceso a la Información Pública entre comunidades pobres y/o marginadas en Honduras, con enfoque en las regiones Occidente y Centro.

Análisis del riesgo de la Ley de secretos en Honduras. Conexión. Disponible en <http://conexihon.hn/site/noticia/transparencia>.

Reglamento de Sanciones del Instituto de Acceso a Información Pública. Acuerdo SE-007-2014, Tegucigalpa M.D.C.

Instituto de Acceso a la Información Pública (2010). Lineamientos para uniformar portales de transparencia de las instituciones obligadas. Acuerdo N° 001-2010 , Tegucigalpa M.D.C.

El derecho a la información como derecho humano. Principio general y excepciones en el fallo de la CIDH “Claude Reyes c/ Gobierno de Chile”. Revista Argentina del Régimen de Administración Pública, Rap N° 386, año XXXIII, Buenos Aires. Valladares Lanza, L (2008).

<http://www.iaip.gob.hn> <http://www.eiti.hn/>

<http://www.costhonduras.hn/>

<http://www.opengovpartnership.org/country/honduras>

<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

<http://www.un.org/es/documents/udhr/>

<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b32.html>

DIAGNÓSTICO

SOBRE EL EJERCICIO DEL DERECHO DE
ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
EN HONDURAS