



ANÁLISIS POLÍTICO – SOCIAL SOBRE EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN HONDURAS

CONSULTORÍA ELABORADA PARA LA FUNDACIÓN
DEMOCRACIA SIN FRONTERAS:

**ANÁLISIS POLÍTICO – SOCIAL SOBRE EL EJERCICIO
DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN
PÚBLICA EN HONDURAS**

RAÚL PINEDA ALVARADO
CONSULTOR
Septiembre 2015.



La elaboración de este documento “Análisis Político – Social 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 de la Fundación Democracia sin Fronteras (FDsF) y no necesariamente refleja el punto vista de la USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.



La Fundación Democracia sin Fronteras (FDsF), con sede en Tegucigalpa, Honduras, C.A., es una organización civil, de interés público, carácter privado, sin fines de lucro, con patrimonio propio y cuyo reconocimiento legal se alcanzó el 12 de Diciembre de 2005, mediante resolución 1269-2005.

Su misión es fortalecer la democracia y contribuir a la mayor promoción de la transparencia, rendición de cuentas, justicia ambiental y a la protección y defensa de los derechos humanos.

En este sentir, la FDsF forja alianzas estratégicas con grupos organizados de la sociedad civil, grupos de base, entes estatales, académicos, gremios y organismos internacionales, entre otros, para impulsar programas y proyectos que coayuden al fortalecimiento de institucionalidad democrática.

TABLA DE CONTENIDOS

Introducción.....	07
1. Análisis del contexto político en que se aprueba la legislación que limita el acceso a la información y el libre acceso a expedientes administrativos en honduras. Situación actual.....	09
1.1 Sectores políticos a los cuales beneficia la secretividad.....	15
1.2 La tergiversación de los conceptos seguridad y defensa nacional, como materias clasificadas, que se extienden a otros ámbitos de la administración.....	17
1.3 La conflictividad iaip - conadese y congreso nacional con motivo de la resolución se-001-2015.....	20
1.4 El papel del consejo nacional de defensa y seguridad.	22
2. Consecuencias de la limitación del acceso a la información.....	25
2.1 Que sectores pueden beneficiarse de esta limitacion..	27
2.2 Como afecta la limitación de acceso a la información el modelo democrático.....	29
2.3 ¿Puede participar políticamente una ciudadanía no informada?.....	30
2.4 El acceso de los entes contralores a la información del gobierno.....	31
2.5 La limitación a la información excluye las posibilidades de protesta.....	32

TABLA DE CONTENIDOS

3.	La evolución histórica del acceso a la información en los últimos 10 años.....	35
4.	Conclusiones y recomendaciones.....	41
	Conclusiones.....	43
	Recomendaciones.....	46
5.	Anexos.....	49

INTRODUCCIÓN.

Con el presente análisis se pretende detallar de manera objetiva los riesgos a los que se ve sometido un modelo democrático hondureño, con la aplicación de una política gubernamental, de restricción al acceso a la información pública y a los expedientes administrativos.

Inevitablemente, debemos hacer referencia al contexto político y a las expresiones legislativas que, procuran constituir el arsenal que pretende legitimar desviaciones al modelo democrático republicano y genera, drásticas limitaciones al derecho humano de acceso a la información pública, como modalidad del derecho de petición.

Se sostiene, que no puede verse el proceso de secretividad de manera aislada y lo consideramos como parte de un proyecto o programa que expresa una clara tendencia autoritaria y antidemocrática, que está empezando a surgir en Latinoamérica, y que en Honduras ya tiene los instrumentos legales para su aplicación.

Esta afirmación indudablemente, puede generar polémica, pero se pretende aportar argumentación fundamentada en decisiones político-legislativas ya vigentes, que hacen que la transparencia se vea disminuida y que baste la voluntad de un nuevo poder fáctico denominado Consejo Nacional de Defensa y Seguridad, para que toda información, acto, contrato, licitación, documento, dato aunque no tenga relación directa con la seguridad y defensa, pueda ser considerado secreto.

Si se restringió la transparencia, disminuyendo la autoridad del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) y excluyéndolo de la posibilidad de decidir sobre temas, que son el motivo de su existencia; sí, sobre ciertos asuntos se deberán esperar años para que los entes contralores, puedan asegurar el correcto desempeño de la administración o, si los funcionarios en ciertos temas, deben tener autorización para declarar como testigos ante determinadas autoridades, constitucionalmente investidas de atribuciones para esto, los hondureños tenemos más que suficientes motivos para preocuparnos.

Se llama la atención, sobre las consecuencias de la limitación del acceso de la información, pues el conocimiento de los actos cuestionados o ilegales, es el que permite las propuestas y manifestaciones derivadas de la inconformidad o protesta, las que no pueden existir, sino se conocen los hechos cuestionados o los actos de corrupción que estas medidas peligrosamente pueden mantener en opacidad.

Por último, se considera necesario llamar la atención y apelar a la conciencia de la ciudadanía, para el surgimiento de una jornada nacional que permita una nueva actitud por parte del gobierno y una saludable rectificación, en lo que debería ser la progresividad del conocimiento de los actos de gobierno, que al fin y al cabo son ejecutados por lo que deberían ser servidores públicos. Si no lo hacemos, la transparencia y la rendición de cuentas, serán simplemente retórica.



1

ANÁLISIS DEL CONTEXTO POLÍTICO EN QUE SE APRUEBA LA LEGISLACIÓN QUE LIMITA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y EL LIBRE ACCESO A EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS EN HONDURAS. SITUACION ACTUAL.



1. ANÁLISIS DEL CONTEXTO POLÍTICO EN QUE SE APRUEBA LA LEGISLACIÓN QUE LIMITA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y EL LIBRE ACCESO A EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS EN HONDURAS. SITUACION ACTUAL.

Una coyuntura política muy compleja se produce en Honduras a partir del año 2010, que tiene su punto culmen en el 2013, y su ejecución efectiva a partir del 2014. Esta coyuntura puede definirse como la transformación de un modelo de semi democracia liberal, puramente electoral, a un modelo tendiente al autoritarismo, con fuertes manifestaciones de militarismo y securitización!¹

En el 2013, el Congreso de Honduras emitió, al menos, 23 decretos con los cuales, por supuestas razones de seguridad, (llámese seguridad pública, seguridad ciudadana, seguridad del Estado, seguridad de la población, seguridad humana, etc.) generaron en gran medida el abandono de muchas prácticas democrático-liberales y el impacto en derechos relacionados con la libertad individual, el garantismo, el acceso a la información, el estado de inocencia, la privacidad, y otros derechos, que se reinterpretan desde una política estatal, obligándonos a pagar seguridad, con moneda de libertad.

La experiencia hasta la fecha, nos demuestra que esta restricción no ha sido, precisamente saludable en función de la protección de muchos derechos; se han generado medidas excepcionales, para todo aquello que se considera puede constituirse en una amenaza a la labor del gobierno.

Honduras, vive un proceso de securitización. Ante el fracaso de una política liberal que busca el fortalecimiento de las garantías, la expresión plena de los derechos humanos, se procede a una evidente militarización de la policía, y la intervención de elementos militares en casi todas las áreas de la administración pública; la aplicación de procesos de cero tolerancia, establecimiento del programa de barrios seguros, funcionamiento de tribunales civiles en unidades militares, casos de aplicación retroactiva de la ley, que generan violencia y temor en la ciudadanía.

¹ Securitización es la pretensión política para que la sociedad legitime procesos represivos y de restricción de derechos en razón de su propia protección. Se fundamenta en el temor social y una de sus principales características es el temor social y el límite al debate abierto y el acceso a la información.

En crédito de lo anterior, encontramos legislación entre el año 2010 y 2013 que prueba la instalación de un proyecto de gobierno autoritario, cuya justificación es la oferta de seguridad a la población, pero que también sirve para aumentar la discrecionalidad, el estiramiento de facultades de gobierno y la secretividad de la gestión pública.

Este proyecto, especialmente se refleja en las siguientes acciones legislativas:

- Decreto 247-2010 que contiene la Ley Especial de Órganos Jurisdiccionales de Competencia Nacional en Materia Penal, que son tribunales especiales para conocer delitos de terrorismo, tráfico de drogas, lavado de activos y otros de similar naturaleza.
- El decreto 241-2010 llamada Ley contra el Financiamiento del Terrorismo, que obliga reglamentariamente a los notarios, a reportar las transacciones que superen poco más de dos mil quinientos dólares.
- La Ley de Privación de Dominio de Bienes de Naturaleza Ilícita, decreto 27- 2010 que tiene disposiciones que obligan a los viajeros a hacer declaraciones de sus tarjetas de débito en los puertos o aeropuertos de salida o entrada y permite que, antes de la emisión de una sentencia definitiva se pueda hacer uso de bienes asegurados, que en caso de absolutoria resarcirá el Estado (este resarcimiento generalmente dura años).
- Decreto 235-2010 Ley de Disponibilidad Emergente de Activos Incautados, que en el caso de bienes asegurados, al probarse su origen lícito el Estado devolverá esos fondos, después de un trámite que dura años, porque la normativa permite al Estado el uso de activos, cantidades o bienes para fortalecer la función estatal, generando una especie de pena anticipada y la peligrosa aplicación de la confiscación, que en casos determinados violenta el artículo 105 de la Constitución de la República.
- Decreto 239-2011 Ley Especial del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad.
- Decreto 211-2012 Ley de Inteligencia Nacional.
- Decreto 17-2013 de Ley Especial para Intervención de las Comunicaciones Privadas.

- Decreto 23-2013 Reformas por adición al Código Penal con relación al femicidio.
- Decreto 25-2013 Reformas a la Ley Orgánica de la Policía.
- Decreto 32-2013 construcción de cárceles en Cortés y Santa Barbará.
- Decreto 35-2013 Reformas al Código Procesal Penal, al de la Niñez y a la Ley Contra la Violencia Intrafamiliar.
- Decreto 239-2011 Ley Especial del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad.
- Decreto 211-2012 Ley de Inteligencia Nacional.
- Decreto 17-2013 de Ley Especial para Intervención de las Comunicaciones Privadas.
- Decreto 23-2013 Reformas por adición al Código Penal con relación al femicidio.
- Decreto 25-2013 Reformas a la Ley Orgánica de la Policía.
- Decreto 32-2013 construcción de cárceles en Cortés y Santa Barbará.
- Decreto 35-2013 Reformas al Código Procesal Penal, al de la Niñez y a la Ley Contra la Violencia Intrafamiliar.
- Decreto 56-2013 Reformas al Código Procesal Penal sobre medidas sustitutivas.
- Decreto 74-2013 Reformas al Código Procesal Penal.
- Decreto 116-2013 de 12 de junio de 2013 que crea 1000 plazas más para el ejército.
- Decreto 168-2013 que contiene la Ley de Policía Militar de Orden Público, que impone a jueces el sometimiento al polígrafo y otras pruebas de confianza aplicadas por funcionarios generalmente militares, de la dirección de inteligencia.
- Decreto 176-2013 relativo a la construcción y equipamiento de una nueva cárcel en Comayagua (recientemente se abandonó el proyecto).

- Decreto 184-2013 interpretación de la Ley de Control de Armas.
- Decreto 222-2013 Reformas a la Ley de Seguridad Poblacional.
- Reformas al Código Tributario que sanciona con cárcel a los evasores del fisco a pesar de que la normativa reformada originalmente extinguía la acción penal si se pagaban los impuestos (al fin el propósito de la ley es la recaudación de ingresos, hoy ante la amenaza de prisionalización se pagan menos impuestos, pues siempre se mantiene la pena. Esta normativa vulnera la prohibición de cárcel derivadas de las deudas).
- Decreto 418-2013 Ley para la Clasificación de Documentos Públicos relacionados con la Seguridad y la Defensa Nacional, que a criterio de Alejandro Salas, Director para América Latina de Transparencia Internacional, tiene fuertes medidas que limitan el acceso a la información pública.

Si consideramos que el modelo democrático se fundamenta en la participación ciudadana, y que esta participación ciudadana requiere el acceso a la información pública, tenemos que inevitablemente concluir que esta limitación excluye la participación de los ciudadanos, puede encubrir la corrupción y debilita el desarrollo democrático.

La última campaña política en Honduras y en otros países tuvo como eje central el tema de seguridad; ante la demanda popular de disminuir la violencia de nuestras sociedades, (más producto de la exclusión y otros problemas estructurales), que del natural fenómeno de la delincuencia. La securitización, que originalmente se aplicaba a relaciones entre Estados y que consistía en la acción anticipada de un Estado contra otro, cuando peligraba su seguridad ante un foco de amenaza, habilitó medios legales y no legales para la neutralización de esta amenaza, un ejemplo paradigmático es la invasión de Irak por Estados Unidos, bajo la amenaza de existencia de armas de destrucción masiva.² En Honduras el concepto se aplicó a la política interna como una forma de gobierno y de control; actualmente el proceso de securitización es esencialmente político, y se convierte en una relación restricción – control que permite una expansión, en el ámbito de discrecionalidad en la toma de decisiones por parte de los que ejercen el gobierno.

² Barry Buzan, Seguridad un Nuevo Marco para el Análisis, 1998

En nombre de la seguridad, el gobierno controla conductas de los individuos, posibilitando ciertas acciones, que en un estado constitucional y democrático de derecho resultarían inadmisibles. Una expresión es el temor al uso de comunicaciones telefónicas, el control de pautas publicitarias en medios de comunicación, la elaboración de perfiles de la oposición política y elementos no alineados.

Como consecuencia de estas acciones, el Estado se convierte en un estado de policía, donde la restricción de derechos particularmente la libertad de expresión, el acceso a la información pública, el derecho a la privacidad de las comunicaciones y la misma libertad personal, que constitucionalmente garantiza el gobierno, pueden hacer de éste su principal vulnerador.

1.1 SECTORES POLÍTICOS A LOS CUALES BENEFICIA LA SECRETIVIDAD

Indudablemente, la secretividad favorece las acciones del estamento político en el gobierno, porque, como ha sucedido en otros países, acciones de naturaleza esencialmente político-partidario y no de Estado se han canalizado a través de los órganos de inteligencia.

Actualmente, la legislación hondureña genera prerrogativas que permiten la realización de acciones sin ningún tipo de control y que pueden eventualmente ir en perjuicio de los derechos y garantías de los ciudadanos, por ejemplo:

- La Ley de Inteligencia Nacional da el carácter de altos dignatarios de gobierno al Director Nacional de Inteligencia y su adjunto, cuyas acusaciones o querellas solo pueden ser conocidas por la Corte Suprema de Justicia (artículo 14).
- La Dirección de Investigación e Inteligencia está obligada a rendir cuentas (no se dice ante qué organismo), las actuaciones financiadas con fondos reservados serán respaldadas y sustituidas por un certificado de cumplimiento, emitido por la Dirección ante el Tribunal Superior de Cuentas y sus comprobantes contables, permanecerán por diez años en custodia de la Dirección, y hasta que se finalice el plazo puede ser objeto de fiscalización. El plazo es de diez años.

- Toda información reservada obtenida por el Sistema Nacional de Inteligencia,³ queda exenta del escrutinio de cualquier organismo o persona natural, lo que determina en lo práctico, que cualquier asunto en donde se manifieste algún interés público, puede ser negado al conocimiento del interesado, aún mediante la acción de habeas data.
- Si vemos el artículo 3 de la Ley para Clasificación de Documentos Públicos, que establece que pueden ser materia clasificadas los asuntos, contratos, informaciones, datos y objetos que puedan poner en riesgo la seguridad, la defensa nacional y el logro de los objetivos en estas materias, tenemos inevitablemente que concluir, que un argumento tan ambiguo, restringe el acceso a la información pública, que debe ser del conocimiento de toda la población, generando discrecionalidad, de esa forma, un retroceso en la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, que van incluidas en el derecho humano de acceso a la información pública y se violenta el llamado principio de progresividad, pues este derecho en ningún momento puede ser considerado reversible.

Existen más ejemplos a citar, sin embargo, es notorio observar que el que detenta el poder, no importa su denominación política, dispone de claros beneficios con este modelo de secretividad extrema, donde prácticamente todo puede ser declarado confidencial, reservado, secreto o ultra secreto, un poder para, excluir a la población interesada, y destinataria de la acción del gobierno, de la posibilidad de conocer cómo se están manejando los asuntos públicos. Esto distorsiona el modelo republicano porque le da al Consejo Nacional de Defensa y Seguridad un mega poder y prácticamente hace desaparecer la posibilidad de la protesta popular fundamentada.

Generalmente, se estila como beneficiarios únicos de la secretividad, a la clase política, especialmente la gobernante, desconociendo el hecho real que en toda contratación amañada, licitación manipulada, compra de emergencia innecesaria, empresarios corruptos que son los proveedores de los bienes o servicios, son los destinatarios principales de los fondos erogados por la administración en deterioro del interés general. Lo que los convierte en protagonistas de corrupción activa.

³ De acuerdo a la Resolución 069-2014 emitida y clasificada como secreta por el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad.

Es también evidente que miembros del aparato de seguridad del Estado se benefician con la secretividad, pues, como señala el Raúl Zaffaroni, Juez integrante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Congreso de Rio de Janeiro de 2013, “la sociedad no es suicida, ella es lo que es informada.” Y en consecuencia al no conocerse de los atropellos y violaciones de los derechos humanos ejecutadas por el aparato de seguridad del Estado, así como sus vinculaciones con el crimen organizado, la consecuencia es la impunidad, que a su vez estimula y genera la repetición de estos actos de violencia e ilegalidad estatal.

1.2 LA TERGIVERSACIÓN DE LOS CONCEPTOS SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL, COMO MATERIAS CLASIFICADAS, QUE SE EXTIENDEN A OTROS ÁMBITOS DE LA ADMINISTRACIÓN

Hace más de diez años, la ONU advertía sobre la relación entre las actividades militares y las acciones de la justicia y se expresaba de la siguiente manera:

“La separación entre las funciones militares y la justicia es una exigencia de toda sociedad democrática”.

En Honduras se sostiene que se han tergiversado y mezclado conceptos de defensa y seguridad.

Las Fuerzas Armadas son el instrumento de la defensa y tienen una naturaleza orientada a cumplir una misión, se les ha dotado de capacidades y un marco constitucional que las ordena. Es lógico entonces emplearlas dentro de esos cánones. Por otra parte, el Estado debe resolver otros problemas desarrollando capacidades y órganos específicos para este fin.

Con el pretexto del fracaso del sistema de justicia, incluyendo la policía, se ha tomado en Honduras la decisión de comprometer a las Fuerzas Armadas en el ámbito de la seguridad ciudadana, acudiendo a una acción política conocida como populismo punitivo y de control, de acciones de mano dura y del innegable atractivo que ejercen los militares, en tanto institución, por su profesionalismo, disciplina y sistema de armas. El problema radica, en que estas acciones están derivando en una subcultura de secretismo, mano dura y violación de derechos que afecta la población y también la propia institución armada.

Es conveniente entonces que se evite delegar en las Fuerzas Armadas funciones que no son propias de su naturaleza y función.

Naciones Unidas en 1994 estableció que la seguridad era la sensación de vivir libre de amenazas y por otra parte la defensa está determinada por las acciones orientadas a la neutralización de las amenazas externas.⁴ Consecuentemente, los campos están claramente identificados y perfilados como de naturaleza distinta. La emisión de una Ley Especial del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad que tergiversa su función constitucional complementada con la Ley para Clasificación de Documentos Públicos en Materia de Seguridad y Defensa y la Ley de Inteligencia Nacional, crea un sistema que permite convertir en secreta, prácticamente cualquier actuación de la administración, en tanto que expresiones del artículo 4 de la Ley para la Clasificación de Documentos Públicos como:

“Efectos institucionales no deseados: material que pudiera dañar internamente o que eventualmente puede causar serios daños internos y externos” aplicadas a información, documentación o material referido al ámbito estratégico interno de entes del Estado, permite que todo acto de gobierno pueda ser declarado secreto; agreguemos a esto que el artículo 5 de la referida ley establece que la clasificación de reserva confidencialidad, secreto o ultra secreto, corresponde única y exclusivamente al Consejo Nacional de Defensa y Seguridad y que la desclasificación solo puede ser solicitada mediante solicitud única y exclusivamente del Fiscal General de la República, necesariamente concluiremos en que se puede gobernar en secretividad.

A pesar de la existencia del Instituto de Acceso a la Información Pública, como un ente especializado en la materia, no se contempló la posibilidad de que en casos de esta naturaleza se permitiese la participación del IAIP como un órgano técnico responsable de asegurar la ejecución de la política nacional de transparencia y el ejercicio del derecho al acceso a la información.

⁴ Estudio sobre conceptos y políticas de seguridad de Naciones Unidas. Redefinido por la Comisión de Seguridad Humana en el año 2005 como: libertad de temor, tienen como antecedentes el artículo 55 de la carta de UN.

Obviamente, al generar la posibilidad de que todo acto, contrato, documento, información o material pueda ser declarado secreto, se violenta el inciso D, del principio número 1 de los principios de Johannesburgo sobre la seguridad nacional, la libertad de expresión y el acceso a la información, que literalmente dice:

“no se podrá imponer restricción alguna sobre la libertad de expresión o de información por motivos de seguridad nacional a no ser que el gobierno pueda demostrar que tal restricción este prescrita por la ley y que sea necesaria en una sociedad democrática para proteger un interés legítimo de seguridad nacional. La responsabilidad de demostrar la validez de la restricción residirá en el gobierno.”

El segundo de los principios ya mencionados, expresa lo siguiente:

- a) “Una restricción en que se procurara justificar por motivos de seguridad nacional, no será legítima a no ser que su propósito genuino y su efecto demostrable, sean los de proteger la existencia de un país o su integridad territorial contra el uso o amenaza de la fuerza, sea de una fuente externa, tal como la amenaza militar, o de una fuente interna, tal como la incitación al derrocamiento violento del gobierno.

- b) En particular una restricción que se procurara justificar por motivos de seguridad nacional, no será legítima si su propósito genuino o su efecto demostrable es el de proteger intereses inconexos con la seguridad nacional, incluso, por ejemplo, el de proteger a un gobierno de una situación embarazosa o de la revelación de algún delito, o el de ocultar información sobre el funcionamiento de las instituciones públicas, o el de afianzar una ideología en particular, o el de suprimir la conflictividad industrial.”

Entender los peligrosos alcances para la democracia de estas normativas, causa estupor y temor, en tanto que no se trata de un hecho aislado, sino de la construcción de un mecanismo para el ejercicio autoritario del poder, cubriendo el abuso y probablemente la corrupción con un manto de impunidad, basado en la secretividad.

Claramente es necesario retomar el modelo liberal democrático y mejorarlo, hacerlo funcionar, para que podamos disfrutar del pleno ejercicio de los derechos y garantías y no observar pasivamente su restricción.

1.3 LA CONFLICTIVIDAD IAIP - CONADESE - CONGRESO NACIONAL CON MOTIVO DE LA RESOLUCIÓN SE-001-2015.

La naturaleza y los efectos de la Ley de Clasificación de Documentos Públicos en Materia de Seguridad y Defensa han generado conflictos entre el Instituto de Acceso a la Información Pública y algunos organismos y Poderes del Estado.

De hecho, ante la resolución emitida el 14 de julio del 2014 por el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad que preside el titular del Poder Ejecutivo, ordenando a 18 instituciones estatales a que se abstengan de entregar información sobre seguridad y defensa, el IAIP mediante resolución 006-2015 SN ordenó se abstengan de aplicar dicha resolución, por considerar que es nula como lo establecía el artículo 18 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, siendo particularmente grave el que la prohibición se hizo de manera general y se dirigió a instituciones como el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA), la Dirección General de Aeronáutica Civil, la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), el Instituto de la Propiedad (IAIP), la Unidad de Inteligencia Financiera de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros y otras instituciones que son propias de la administración y que no tienen funciones específicas relacionadas con la seguridad y la defensa del Estado. Hasta la fecha, la restricción impuesta por el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad se mantienen en ejecución, como un acto de poder realizado por el órgano indicado.

El 28 de julio del 2015, los Comisionados del Instituto de Acceso a la Información, emitieron la resolución SE-001-2015, dirigida al Congreso Nacional y Consejo de Defensa y Seguridad Nacional, ordenando la modificación de quince artículos y la derogación de dos del total de diecisiete que integran la Ley para Clasificación de Documentos Públicos, en virtud de ajustarlos al artículo 72 de La Constitución, los tratados internacionales y otros acuerdos sobre la transparencia; el argumento de fondo de la resolución establece, que incluir distintos niveles de clasificación como reservado, confidencial, secreto y ultra secreto aumentan la discrecionalidad del Estado y la subjetividad de los servidores públicos, para restringir en forma equívoca el acceso a la información de carácter público, por parte de la ciudadanía.

El IAIP es un órgano desconcentrado de la administración pública que tiene en la Secretaría de la Presidencia el enlace con la Presidencia de la República, es una especie de órgano de apelación ante la denegación de solicitudes de información ante las oficinas de gobierno; hace recomendaciones para el funcionamiento del sistema nacional de información, realiza gestiones estrictamente administrativas para garantizar el derecho a la información por parte de los ciudadanos, aplica el marco sancionatorio, hace informes al Congreso y a la Presidencia de la República entre otras. Cuando no tiene respuesta de entidades que se niegan a entregar información, resuelve la revisión de las denegatorias e impone multas entre medio y cincuenta salarios mínimos mensuales dependiendo de la gravedad de la infracción y cuando esta es constitutiva de delito corresponde la persecución del mismo al Ministerio Público.

La ley del IAIP no contempla situaciones en que la infracción sea cometida por un poder del Estado, pero se entiende que tratándose de violación de derechos o garantías establecidas en la Constitución puede interponerse un recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia o acudir al auxilio del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos que tiene personería para interponer este recurso, como ya sucedió en el caso de la interpretación constitucional fallado a favor del impetrante en el caso del Comisionado.

Se argumentó por parte del IAIP la violación de principios globales sobre seguridad nacional y derecho a la información (principios de TSHWANE⁵) que establecen que si alguna información se ha obtenido por medios lícitos o ilícitos, se presumirá inválida cualquier medida destinada a impedir que continúe su difusión, por el medio a través del cual ya ha tomado conocimiento público.

Igualmente se alegó violación del artículo 5 de la Ley de Emisión del Pensamiento, que garantiza el derecho de todo habitante de la República para dar y recibir información.

⁵ Principios Globales de Tshwane (Pretoria) de UN en el que participaron 22 organizaciones y más de 500 expertos de 70 países, aprobados el 12 de junio del 2013.

Sobre esta materia, ni el Congreso Nacional, ni el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad se pronunciaron de manera alguna, limitándose uno de los vicepresidentes del Congreso a expresar que el IAIP no puede dar órdenes al Congreso por carecer de iniciativa de ley y de no estar por encima de los poderes del Estado, y que a su criterio la resolución del IAIP, podría tomarse como una recomendación a estudiar; pero jamás como una orden, lo que fue rechazado por un miembro del Instituto que considera que el Congreso y el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad están supeditados a la Ley de Transparencia.

La doctrina y los propios principios generales de la teoría del Estado, ciertamente impiden al IAIP ordenar al Congreso la reforma y la derogación de una ley y resulta políticamente inapropiado, para mantener la continencia de la función gubernamental los términos de la resolución SE-0012015, que pudo haberse canalizado de otra manera, especialmente por tratarse de un tema sensitivo para la estructura de poder instalada en el gobierno o procurar el ejercicio de acciones de inconstitucionalidad, procurando aliados estratégicos como ser: el Comisionado de los Derechos Humanos, y la sociedad civil.

1.4 EL PAPEL DEL CONSEJO NACIONAL DE DEFENSA Y SEGURIDAD.

Dentro del capítulo X de la Constitución referido a la defensa nacional se encuentra el artículo 287, que crea el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad y determina que una ley especial regulará su organización y funcionamiento, la función de este órgano es la ejecución armónica e integrada de políticas públicas de defensa y seguridad, estableciendo en su ley especial, que esta actividad (investigación e inteligencia) es fundamental para combatir la impunidad y prevenir el delito.

Este órgano lo preside el titular del ejecutivo y en el artículo segundo de la ley además de ser el máximo órgano rector y supervisor de políticas generales en materia de seguridad y defensa agrega las funciones de inteligencia, adelante se encarga de diseñar las estrategias de prevención, combate, investigación y sanción de las conductas delictivas en cualquiera de sus modalidades, coordinando las acciones necesarias de todos los órganos que tengan competencias relacionadas con la materia; esta ley crea la Dirección de Investigación e Inteligencia como ente encargado de ejecutar políticas públicas en materia de defensa y seguridad diseñadas por el Consejo.

Sin embargo, ya existe un Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, creado en el marco de la política integral de convivencia y seguridad ciudadana, que supuestamente maneja la parte operativa de la seguridad ciudadana (Decreto Ejecutivo 003-20011), integrado por catorce instituciones, más un comité técnico según reforma por decreto PCM-016-2012).

El Consejo Nacional de Defensa y Seguridad, doctrinariamente, ha formado parte de las Fuerzas Armadas, pero es directamente coordinado por el Presidente de la República.

La Ley para La Clasificación de Documentos Públicos, establece que una de las razones por las cuales el Estado puede restringir, el acceso de los ciudadanos a la información es la llamada seguridad nacional; sin embargo en Honduras bajo este argumento se pueden mantener en secreto documentos que, evidentemente no implican ningún riesgo a la seguridad nacional, como las licitaciones o los contratos.

Recordemos que, conforme el artículo 5 de la Ley para la Clasificación de Documentos Públicos, solamente el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad puede de manera única y exclusiva efectuarlo. Esta facultad no puede ser transferida ni delegada según el artículo 6 y su desclasificación podrá darse solo en caso de interés nacional o para la investigación de un posible delito (la ley habla de asunto, acto, contrato, documento, información, dato y objeto clasificado) y el único funcionario autorizado para esta iniciativa es el Fiscal General del Estado. Por lo tanto, se está claramente ante un acto de concentración de poder, que otorga al Presidente una mega autoridad, que no es propia del sistema republicano de igualdad de poderes.

Obviamente, las facultades de los órganos policiales y del Ministerio Público para una investigación con acceso a cualquier dato, contrato o documento, se vuelven prácticamente inexistentes. Únicamente el Congreso Nacional de la República puede solicitar información sobre materia clasificadas al Consejo, quien la proporcionará a los miembros de una comisión delegada, quienes están obligados a cumplir las condiciones señaladas en los protocolos del Consejo. Resulta interesante que se argumenta que el IAIP no puede condicionar la actividad del Congreso, pero por ley, se limitan los amplios poderes de la representación nacional a la decisión de 6 ciudadanos que integran el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad.

El Consejo Nacional de Defensa y Seguridad se constituye entonces en una especie de mega poder, que restringe no solamente los derechos de los ciudadanos sino que las atribuciones de otros poderes del Estado y se convierte en el principal gestor de la cultura del secretismo.

Como no se establece una definición precisa de lo que es seguridad nacional, prácticamente todo documento o acto de la administración, puede ser declarado clasificado, reservado o confidencial, desconociendo el llamado principio de prueba del daño, que es el establecimiento de las razones que justifiquen el genuino propósito de proteger la seguridad nacional ante amenazas contra la existencia del Estado o su integridad.

El modelo republicano entonces, se ve amenazado cuando se otorgan facultades extraordinarias, fijadas en una ley secundaria a las que ya tiene el Presidente por mandato constitucional y es particularmente peligroso que la población no tenga acceso a información pública, no solo por razones de seguridad sino porque el Consejo interprete que algo pueda poner en riesgo el logro de objetivos nacionales o el interés nacional y consecuentemente toda información, todo contrato, todo acto, toda licitación puede ser declarado como objeto de reserva, con la simple determinación de este ente que para efectos prácticos expresa la voluntad del Presidente de la República.

2 CONSECUENCIAS DE LA LIMITACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

2. CONSECUENCIAS DE LA LIMITACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

2.1 QUE SECTORES PUEDEN BENEFICIARSE DE ESTA LIMITACION

Evidentemente la opacidad y la secretividad favorecen a ciertos sectores o grupos interesados en su mantenimiento para que sus acciones no sean sujetas del escrutinio público. Si la publicidad es la regla y el secreto la excepción, la ciudadanía tiene el derecho a acceder a toda información pública relacionada con la gestión pública y con las actividades de los funcionarios, siendo responsabilidad de estos justificar de manera clara y concluyente los motivos que fundamenten la reserva.

En materia de transparencia, Honduras tiene muy poco desarrollo, ni los tribunales o el propio Comisionado de los Derechos Humanos han podido adelantar ni jurisprudencia, ni acciones que permitan el pleno desarrollo de este derecho. Los tribunales de Estados Unidos y Brasil, han generado interesante jurisprudencia sobre acceso a la información pública y derechos personales estableciendo que los funcionarios al asumir funciones públicas reducen su expectativa de privacidad respecto a cualquier otra persona.

La posibilidad de que el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad, pueda declarar en reserva o secretividad prácticamente cualquier contrato o licitación bajo el fundamento de que puede afectar intereses nacionales o generar efectos institucionales no deseados, hace que el derecho de acceso a información pública, contemplado en los artículos 72 al 76 de la Constitución de la República, 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y principio 1 inciso D de la declaración de Johannesburgo, se conviertan, para efectos prácticos, en declaraciones retóricas, que pueden ser burladas por el Poder Ejecutivo de Honduras.

Establecer en una normativa, que cualquier información obtenida por el sistema nacional de inteligencia, cuyo conocimiento vulnera la privacidad de las personas, queda de exenta del escrutinio de cualquier organismo o persona natural, la ambigüedad en el uso de la frase obstaculizar el logro de objetivos nacionales (sin definir los objetivos nacionales), el irrespeto al principio de progresión, en el sentido de generar reversibilidad en los derechos ya reconocidos, solo fomenta la discrecionalidad exagerada, el comportamiento arbitrario y posiblemente la corrupción, **en tanto que la autoridad gubernamental puede mantener en secreto cualquier acto de la administración pública.**

Todas las acciones de la administración deben estar orientadas por los principios de legalidad y publicidad; sobre este tema la mayor parte de los tratadistas establecen⁶, que el estado de derecho es el del imperio de la ley, pero no de cualquier ley sino precisamente de aquellas que se produzcan dentro de la constitución por la voluntad popular y con garantía plena de los derechos humanos o fundamentales; al respecto la legislación hondureña que mantiene y potencia la secretividad no está de acuerdo con el orden de valores establecidos en nuestra Constitución.

La publicidad es principio básico del sistema democrático y consecuencia de la transparencia en el funcionamiento público, particularmente en las gestiones que realizan sus servidores o funcionarios en cumplimiento del interés general y el bloque de legalidad. Se constituye como un instrumento para erradicar la arbitrariedad, ya que permite a la ciudadanía conocer el motivo, la forma y el contenido de la actuación de los poderes públicos, y en consecuencia aplicar correctivos para evitar la arbitrariedad.

La restricción a la información favorece a los sectores interesados en el desarrollo de un modelo de administración basado en la arbitrariedad y seguramente en la práctica y favorecimiento de la corrupción, es decir no solo podría beneficiar a funcionarios públicos, sino que también al sector empresarial como proveedores de los productos o servicios que el Estado requiera, así como los operadores de justicia que se prestan a la impunidad

⁶ García Enterrilla Eduardo "Reflexiones sobre la ley y los principios generales del derecho. "Editorial Civitas, Madrid, 1986.

2.2 COMO AFECTA LA LIMITACIÓN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EL MODELO DEMOCRÁTICO

El acceso al conocimiento de las actividades de la administración pública es concebido como un derecho fundamental y garantía esencial en todo Estado de Derecho. La mayor parte de los teóricos lo ubican como una modalidad del derecho de petición ante las autoridades, por lo cual se requiere la publicidad de los actos de gobierno, que está implícita en la forma republicana del Estado.

Durante muchos años la reserva, la confidencialidad y el secreto era la regla general, lo que dio lugar a la necesidad de que las cosas fueran cambiando en muchos países, como consecuencia del afirmamiento del modelo democrático. Siempre se ha considerado la información como fuente de poder, pero se ha pretendido que esta fuente de poder, se encuentre en manos de unos pocos o de grupos de élite ubicados en puntos estratégicos; el afinamiento de la democracia ha generado un mayor acceso a la información pública y la creación de figuras legales que garantizan este derecho frente a las potestades públicas, teniendo como fundamento la necesidad de transparencia administrativa de las actuaciones del gobierno para protección de las garantías fundamentales de los gobernados.

Los objetivos democráticos dependen en gran medida del acceso de la ciudadanía a la información generada por los actos de la administración, en una nueva cultura administrativa. En este contexto, se puede afirmar, que una restricción como la que sufre la sociedad hondureña, con una legislación restrictiva de su derecho a la información, producto de decisiones políticas, amenaza el modelo democrático y los derechos fundamentales.

Entre mayor sea la apertura del gobierno con la sociedad mayor será el ámbito para el goce de los derechos fundamentales y el fortalecimiento democrático;

una sociedad funciona en razón de lo que conoce, actúa demandando el respeto a sus derechos si está informada de las amenazas a los mismos y obtiene de manera inmediata la prevención positiva del manejo integro de los recursos públicos, las buenas prácticas y la generación de una cultura de probidad. Evidentemente, una restricción a la información, un secretismo, una opacidad una concentración en el uso del poder (la información es poder) tergiversa y debilita las condiciones democráticas de toda administración, a las que debemos aspirar y disfrutar como ciudadanos.

2.3 ¿PUEDE PARTICIPAR POLÍTICAMENTE UNA CIUDADANÍA NO INFORMADA?

Una de las características del Estado democrático es que las decisiones orbitan alrededor de una mayoría que necesita estar informada para poder efectuar una participación consciente y responsable, motivada por el ejercicio de sus derechos ciudadanos.

Desde octubre del 2013 la Sociedad Interamericana de Prensa en su reunión semestral celebrada en Denver, Colorado-EEUU, colocó a Honduras como un país con serias limitaciones para el acceso a la información pública. En esa época no se había publicado la Ley para Clasificación de Documentos Públicos en Materia de Seguridad y Defensa ya que fue publicada el 07 de marzo de 2014, lo que determinaría un criterio más drástico y alarmante de lo que en nuestro país es la transparencia en la gestión oficial.

Junto a otros catorce países, Honduras se sigue viendo como un país donde la información oficial se ve escatimada, difícil de corroborar y falta de amparo legal. A estas alturas en que prácticamente toda información pública puede ser considerada como de carácter reservado, la situación de nuestro país se agrava drásticamente.

Participar políticamente es una columna fundamental de todo sistema que pretende ser democrático. Es la actividad de los ciudadanos (as) dirigidos a intervenir en la elección de sus autoridades y a influir en el desenvolvimiento de la política estatal. Se encuentra estrechamente relacionada con el concepto de soberanía popular de la cual emanan todos los poderes que se ejercen por representación según el artículo 2 de la Constitución.

Esta participación para que genere resultados positivos debe permitir el conocimiento en detalle, de las personas de sus líderes y los atributos y condiciones que los califican para aspirar a un cargo público. Así mismo, debe conocer la ciudadanía de los asuntos de gobierno para efectuar la labor de incidencia, la cual se limita por la falta de información veraz y oportuna que permita conocer la visión del pueblo sobre la democracia y la administración.

En conclusión, no puede existir una participación política responsable sin que el pueblo soberano tenga acceso a la información veraz y oportuna.

2.4 EL ACCESO DE LOS ENTES CONTRALORES A LA INFORMACIÓN DEL GOBIERNO.

En nuestro país la administración pública y todo ente que reciba bienes y recursos del Estado están sujetos al control del correcto uso de los mismos. El Tribunal Superior de Cuentas es el ente rector del sistema de control de recursos públicos, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos se encarga de vigilar el respeto por parte del Estado de los derechos de sus ciudadanos, y existen una serie de agencias para asegurar la calidad de servicios, protección de derechos de los usuarios, evitar prácticas monopólicas. El Congreso de la República dentro de sus funciones tiene la de control por excelencia de todo el quehacer público.

Toda esta actividad deriva en la obligación de rendir cuentas ante la sociedad y responder por los malos manejos o desempeños en el ejercicio de la función pública. Los funcionarios solo son depositarios de la autoridad, únicamente pueden hacer lo que la ley les permite, mientras los ciudadanos pueden hacer todo lo que la ley no prohíbe.

La rendición de cuentas⁷ es el informe o manifestación que da a conocer a los ciudadanos de la gestión estatal de gobierno, de manera clara y transparente evidenciando si se está desarrollando correctamente la misma. Todos estos conceptos concluyen en la protección del derecho de la ciudadanía para acceder al conocimiento del manejo correcto de los asuntos de interés público.

Sin embargo, cuando en una ley se establece que pueden ser declaradas materias clasificadas: asuntos, actos, contratos, documentos, informaciones, datos y objetos que puedan dañar o poner en riesgo de la defensa, la seguridad y el logro de los objetivos de estas materias (artículo 3, Ley para Clasificación de Documentos Públicos) sin definir el concepto de seguridad, defensa nacional y los objetivos de esta materia, estamos volviendo susceptible de secreto toda información, asunto, acto, contrato... prácticamente todo.

⁷ La Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, a la cual pertenece Honduras, en el 2014 estableció que la rendición de cuentas es la presentación de hechos generales en el ejercicio de la función pública, justificando las acciones que dieron lugar a las decisiones y la consideración de la opinión de los ciudadanos al momento de rendir cuentas. En un documento de PNUD de 2010, conocido como "Promover la Rendición de Cuentas: De la Teoría a la Práctica" se estableció que rendición de cuentas es la obligación de informar y justificar la acción gubernamental e imponer las consecuentes sanciones a los funcionarios que violenten la institucionalidad. Ambas definiciones son relativamente aceptadas.

Cuando el propio Congreso Nacional no tiene libre acceso a ciertas materias calificadas como secretas por el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad estamos incurriendo en la creación de una atribución, donde un órgano de menor jerarquía impone limitaciones a un ente de mayor autoridad (artículo 11 Ley de Clasificación de Documentos Públicos en Materia de Defensa y Seguridad).

Cuando un funcionario o empleado, ante un requerimiento de la Fiscalía solo puede rendir testimonio si lo autoriza el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad, se está limitando las facultades que la Constitución da al Ministerio Público para la investigación de delitos (artículo 14 de la Ley de Clasificación de Documentos Públicos).

Por otra parte, si una Ley de Inteligencia Nacional establece que sus actuaciones con fondos reservados serán respaldados y sustituidos por un certificado de cumplimiento emitido por la Dirección de Inteligencia y que los comprobantes contables de estas actividades permanecerán en su poder durante un plazo de diez años para su fiscalización a posteriori (artículo 17 de la Ley de Inteligencia Nacional), se está en presencia de un modelo, que no solamente puede limitar absolutamente el acceso a cualquier información pública, sino que también excluye ciertas acciones administrativas, de lo que puede ser, el escrutinio no solamente de la ciudadanía sino que de los propios órganos que conforman el Estado para asegurar el correcto desempeño de la gestión pública.

2.5 LA LIMITACIÓN A LA INFORMACIÓN EXCLUYE LAS POSIBILIDADES DE PROTESTA, VIGILANCIA, BUENA ADMINISTRACIÓN

La ciudadanía hondureña tiene dentro de sus derechos individuales, contemplados en el artículo 79 de la Constitución, el derecho a manifestarse y reunirse con otras personas de manera pacífica con el propósito de preservar sus intereses comunes o de cualquier índole.

La mayor parte de estas manifestaciones se dan cuando existe oposición, disconformidad o queja por algún acto de gobierno. Obviamente, esto requiere el conocimiento de los actos de gobierno que pudieran afectar los intereses de la ciudadanía. No existiendo tal conocimiento, la protesta se debilita o se vuelve imposible de efectuar.

La protesta surge del conocimiento de actos de gobierno o actos administrativos. Los actos de gobierno los contempla la ley pero no están minuciosamente descritos en su ejecución como pudiera ser la política exterior. Por su parte, los actos administrativos están dentro de la ley y regidos de manera precisa para su ejecución como una licitación pública o la suscripción de un contrato. El principal contralor debe ser la población puesto que al final es el destinatario de la acción del gobierno y excluir su participación en base al desconocimiento de los actos oficiales tergiversa el sentido del Estado constitucional y democrático en tanto que la mayoría, puede verse sometido al manejo arbitrario y hasta corrupto de una minoría entronizada en el gobierno. Por eso el acceso a los expedientes administrativos deben ser regla general con poquísimas excepciones.

Entonces, la democracia, entendida como un sistema que orbita alrededor de la voluntad de la mayoría, deja de serlo y se convierte en un sistema a veces autoritario, a veces dictatorial, donde predomina la voluntad de una minoría, no sujeta a control sobre la voluntad de la mayoría de los destinatarios. Se podría decir que, sin acceso a la información de interés público, no puede existir rendición de cuentas real, controles, ni participación democrática.

3

LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS

3. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS

Aunque desde la cultura griega y las enseñanzas de Confucio pueden considerarse como principios históricos del concepto transparencia, fue a finales de la década de los ochenta donde más vívidamente se manifiesta esta forma de democratización, con el llamado glásnost⁸, preconizado por Mikhail Gorbachev en su obra Perestroika “Mi mensaje a Rusia y al mundo entero”, en el cual se plantea que la democratización y los cambios sociales y económicos en una sociedad, en gran medida se debe al desarrollo de la transparencia, como una forma eficaz de control público sobre todas las actividades de los organismos gubernamentales sin excepción, así como una poderosa herramienta para la corrección de imperfecciones; en esa obra se señala, que no basta con conocer la verdad y difundirla lo más importante es actuar con base al conocimiento de la verdad.

El desarrollo de una cultura de transparencia es de reciente data en Honduras, por falta de una cultura democrática bien cimentada. La clase política ha considerado históricamente que el hecho de obtener el favor del electorado se convierte en una autorización para el saqueo y el manejo arbitrario de los fondos públicos y se ha visto con naturalidad el enriquecimiento ilícito de los funcionarios, el uso de recurso del Estado como propios y el financiamiento de las campañas políticas con recursos del patrimonio nacional.

El 30 de diciembre del año 2006 se publica en la gaceta la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, posteriormente reformada en el año 2007, cuyo propósito es garantizar el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos, combatir la corrupción y la ilegalidad de los actos de Estado, así como garantizar la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio de las funciones públicas.

Este acontecimiento, se deriva más de un compromiso internacional que de una cultura de transparencia en nuestra sociedad, que procure de la administración pública menos oscura y generar lo que en algún momento expreso Lenin: “Mas luz. No consentir que existan rincones oscuros donde pueda reaparecer el moho y donde empiece a acumularse de nuevo todo aquello contra lo que estamos luchando.”

⁸ Glásnot: transparencia o franqueza.

A nivel Latinoamericano la conceptualización de la transparencia no tiene más de dos décadas como tema de discusión en la política.

Cuando se considera a la democracia como la vaca sagrada del siglo XXI la transparencia se perfila como factor determinante para la existencia de este modelo democrático y como un instrumento para el ejercicio de otros derechos. Se requiere entonces la socialización de la información como límite a la exclusividad o al secreto de la información gubernamental, y de su uso monopólico por parte de los que ejercen la autoridad; precisamente para legitimar este ejercicio del poder público.

Actualmente, emerge con mucha fuerza el tema de la rendición de cuentas como obligación de los políticos y funcionarios de informar de sus actuaciones explicarlas y justificarlas ante el público para fortalecer el sistema de controles y contrapesos mediante la supervisión y la restricción del poder. En la actualidad, en Honduras está tomando mucha fuerza la demanda de acceso a la información pública y el control de la administración pública por medio de la rendición de cuentas, como consecuencia de una creciente cultura de la transparencia que surge de la ciudadanía inconforme y a la cual se resiste la administración que se pretende aferrar a viajes prácticas corruptas y sombrías.

No se puede desconocer igualmente la presión internacional a raíz de la aprobación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción que entró en vigor el 6 de marzo de 1997 y que promueve y fortalece mecanismos para prevenir y sancionar la corrupción, reconociendo que es precisamente la transparencia y la rendición de cuentas como parte de un proceso, el mecanismo de seguimiento e implementación más eficiente para combatir la corrupción.

Fenómenos como las Marchas de Indignados son evidencia de la necesidad social de un empoderamiento para lograr un mayor acceso a la información como forma de terminar con la secretividad como principal aliado de la corrupción. A esto se agrega la participación de organismos internacionales a través de comisiones de alto nivel o grupos de apoyo que vuelven cada vez más difícil el mantenimiento de la opacidad en los actos de la administración, ante una demanda social cada vez más insistente.

Ciertamente, las acciones de los últimos dos gobiernos de Honduras iniciadas en el año 2010 están orientadas a ejercer el gobierno de manera discrecional en base a la secretividad que genera el mantenimiento de una seguridad que pretende justificar acciones, que van más allá de este propósito y como hemos expresado, tergiversan el modelo republicano y democrático.

Actualmente las posiciones están claramente definidas: un amplio sector de la sociedad que demanda transparencia y una nueva actitud de los que dirigen la administración y una actitud reacia a modificar el secretismo y la opacidad.

4 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

- Una coyuntura política muy compleja se produce en Honduras a partir del año 2010, que tiene su punto culminante en el año 2013, y su ejecución efectiva a partir del 2014, y que puede definirse como la transformación de un modelo de semi democracia liberal puramente electoral, a un modelo autoritario con fuertes manifestaciones de militarismo y securitización.
- Las decisiones gubernamentales que restringen el acceso a la información pública forman parte de un conjunto de otras determinaciones orientadas a fortalecer la discrecionalidad en el ejercicio del poder, por parte del gobierno de Honduras que iniciaron en el año 2010 y continúan como parte del mismo proyecto político hasta la fecha.
- Las políticas de gobierno sobre el acceso a la información pública, plasmadas en diversos textos legislativos son contradictorias con la Constitución de la República (de manera concreta con los artículos 72 al 75 referente a las garantías y disposiciones especiales sobre libertad de expresión), la normativa internacional y los principios establecidos en diferentes convenios, como el de progresividad, libertad de expresión y acceso a la información para el fortalecimiento de la participación ciudadana.
- Una de las consecuencias más graves de estos propósitos encubiertos de limitar el acceso a la información pública, es la franca reducción de la posibilidad de protesta, vigilancia, monitoreo, procesos de auditoría social y de propuesta por parte de la ciudadanía ante actos administrativos que vulneren sus derechos.
- Al no tener pleno acceso a la información se limita la petición de rendición de cuentas y se favorece la secretividad que generalmente es la matriz protectora de los actos de corrupción.
- El modelo democrático y la preeminencia de la autoridad civil en actos de gobierno resulta menoscabada por la existencia de un Consejo de Defensa y Seguridad con capacidad de declarar en reserva o secreto cualquier acto o documento de gobierno.

- Las facultades de investigación de delitos atribuidas constitucionalmente al Ministerio Público, la Policía Nacional y los entes contralores, se restringen drásticamente cuando los funcionarios con obligación de rendir testimonio por mandato de ley deben pedir autorización al Consejo de Defensa y Seguridad para emitir sus testimonios.
- Entre mayor sea la apertura del gobierno con la sociedad, mayor será el ámbito para el goce de los derechos fundamentales y el fortalecimiento democrático. Evidentemente, una restricción a la información, un secretismo una opacidad, una concentración en el uso de la información como fuente de poder, tergiversa y debilita las condiciones democráticas de toda administración a la que debemos aspirar y disfrutar como ciudadanos.
- Participar políticamente es una columna fundamental de todo sistema que pretende ser democrático. Es la actividad de los ciudadanos dirigidos a intervenir en la elección de sus autoridades y a influir en el desenvolvimiento de la política estatal misma que se encuentra estrechamente relacionada con el concepto de soberanía popular, de la cual emanan todos los poderes que se ejercen por representación según el artículo 2 de la Constitución. No puede existir una participación política responsable sin que el pueblo soberano tenga acceso a la información veraz y oportuna.
- La democracia, entendida como un sistema que orbita alrededor de la voluntad de la mayoría, deja de serlo y se convierte en un sistema a veces autoritario, a veces dictatorial donde predomina la voluntad de una minoría, no sujeta a control sobre la voluntad de la mayoría de los destinatarios. En conclusión, sin acceso a la información de interés público, no puede existir rendición de cuentas real, controles ni participación democrática.

- Históricamente el modelo de gobierno en Honduras ha sido presidencialista, pero los cambios políticos expresados en acciones y reformas legislativas, han venido a fortalecer el poder del Presidente de la República, dando más poder al poder ya existente. Acontecimientos como la elección del Fiscal General, Procurador General de la República, Tribunal Supremo Electoral, la ilegal destitución de la Sala Constitucional (ejecutada por el Congreso, pero promovida desde el ejecutivo), generan un ambiente peligroso y convierten al gobierno en una especie de democracia imperial; donde las acciones de órganos extra poder como la Fiscalía y de los propios poderes judicial y legislativo reciben la influencia del poder ejecutivo que contradice sustancialmente el modelo republicano de gobierno establecido en el artículo 4 de la Constitución, donde se establece claramente que no hay relaciones de subordinación y que la independencia de estos poderes entre sí es la medula misma del modelo.

RECOMENDACIONES

- Actualmente las posiciones están claramente definidas: un amplio sector de la sociedad demanda transparencia y una nueva actitud de los que dirigen la administración y por otro lado, una actitud reacia a modificar el secretismo y la opacidad. Por lo que, como primera recomendación, debería ser el generar una jornada nacional de transparencia que ponga en la agenda nacional la necesidad de modificar, al menos, la legislación que favorece el secreto, seguramente tendría éxito y fortalecería la cultura por la transparencia.
- Debe constituirse un bloque por la transparencia donde se integren ONGs, el Comisionado de los Derechos Humanos, el Instituto de Acceso a la Información, el CNA, las Universidades Públicas y Privadas, Colegio de Periodistas, que incida en la sociedad motivándola a expresarse en contra de la limitación a su derecho de acceso a la información pública.
- Debe procederse, preferentemente por el Comisionado Nacional de Derechos Humanos, a presentar los recursos de inconstitucionalidad que corresponde por razón de la normativa contraria a las garantías de libre emisión del pensamiento y libre circulación de ideas y opiniones contemplada en el artículo 72 de la Constitución de la República, en relación con las violaciones a la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, Convención Interamericana, Pacto de Derechos Civiles y Políticos, Carta Democrática Interamericana de la OEA, Declaración de Chapultepec, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, Principios de Johannesburgo y cualquier otra aplicable.
- Debe ponerse en conocimiento de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos la situación actual de Honduras en cuanto a las limitaciones impuestas para el libre acceso a la información, dejando salvo el derecho del gobierno a limitaciones excepcionales, cuando esta información pueda amenazar de manera real e inminente la seguridad nacional.

- Debe procurarse un acercamiento con líderes de opinión y Diputados al Congreso Nacional, para presentar las reformas legislativas procedentes, orientadas a eliminar los criterios, disposiciones legislativas que hoy constituyen un peligro a la democracia participativa y una restricción al derecho popular de ejercer control sobre sus administradores.

5 ANEXOS

5. ANEXOS

- Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública.
- Ley para la Clasificación de Documentos Públicos Relacionados con la Seguridad y la Defensa Nacional.
- Ley Especial del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa.
- Ley de Inteligencia Nacional.
- Decreto ejecutivo de creación de Consejo de Seguridad Ciudadana.
- Decreto Ejecutivo PCM-016-2012, reforma al decreto de creación de Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.

