

**Derecho de acceso a la información e intereses legítimos de defensa y seguridad en Honduras: la búsqueda del balance en un Estado Democrático y Constitucional de Derecho**



**OEA** | MACCIH

# Contenido del Reporte MACCIH No. 5

---

Evolución del  
problema.

Puntos jurídicos y  
estándares  
internacionales para  
analizarlos.

Reflexiones finales y  
recomendaciones.

## ¿Por qué la MACCIH trabaja este tema?

---

- ❑ Desde su llegada al país, ha escuchado inquietudes en torno a la *Ley de Clasificación de Documentos de Seguridad y Defensa*.
- ❑ El malestar se manifestaba no tanto por desconocer que pueda existir un campo de reserva para la información de defensa y seguridad, sino por las consecuencias para la transparencia, rendición de cuentas y el acceso a la información.
- ❑ Busca impulsar un debate incluyente sobre el tema y hacer propuestas en el marco de su mandato.

# Evolución del problema

---

El sistema de acceso a la información pública y el manejo de supuestos excepcionales de reserva implementado entre 2006 y 2013.



El sistema de clasificación de documentos de defensa y seguridad implementado a partir de 2014.



La oposición institucional, social y política a la Ley de Clasificación de Documentos de Seguridad y Defensa Nacional.

# El sistema de la LTAIP (2006-2013) (1)

---

Los temas de transparencia y rendición de cuentas ingresan a la agenda nacional con el esfuerzo de reconstrucción posterior al Huracán Mitch.

Crea el IAIP como órgano encargado "... de regular y supervisar ... la protección, clasificación y custodia de la información pública (art. 8 LTAIP).

La LTAIP tiene en cuenta los compromisos asumidos por el Estado al ratificar la Convención Interamericana contra la Corrupción (último considerando).

Establece excepciones al principio de publicidad y contempla la reserva hasta por 10 años (arts. 16, 17, 18 y 19).

## El sistema de la LTAIP (2006-2013) (2)

---

El *Reglamento de la LTAIP* establece un trámite de clasificación que implica la aprobación obligatoria del IAIP.

El Reglamento prescribe la existencia de un índice de documentos clasificados, el cual debe ser difundido de oficio por las instituciones obligadas (arts. 27 y 29).

Los tribunales tienen acceso a la información reservada y confidencial cuando resulte indispensable para resolver un asunto y hubiera sido ofrecida en juicio; la cual se circunscribe al caso y no estará disponible en el expediente (art. 32).

## El sistema de la LTAIP (2006-2013) (3)

Con base en la LTAIP y su reglamento, el IAIP establece los *Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información que Tienen o Generan las Instituciones Obligadas ...*

Los Lineamientos desarrollan detalladamente los seis supuestos de excepción al acceso a la información del artículo 17 de la LTAIP. Con respecto a la seguridad del Estado la enumeración de situaciones de riesgo es abundante (arts. 8-13).

El Reglamento contempla la posibilidad de criterios específicos de clasificación “...cuando la naturaleza o especialidad de la información o de la unidad administrativa lo requieran ...”(art. 28).

## El sistema de la LTAIP (2006-2013): conclusión preliminar

---

□ La normativa sobre acceso a la información y clasificación excepcional de documentos relacionados con la defensa y seguridad, aprobada entre 2006 y 2010, proporcionaba un **marco jurídico e institucional adecuado** para la protección balanceada tanto del derecho de acceso a la información como de los intereses legítimos en materia de defensa y seguridad.



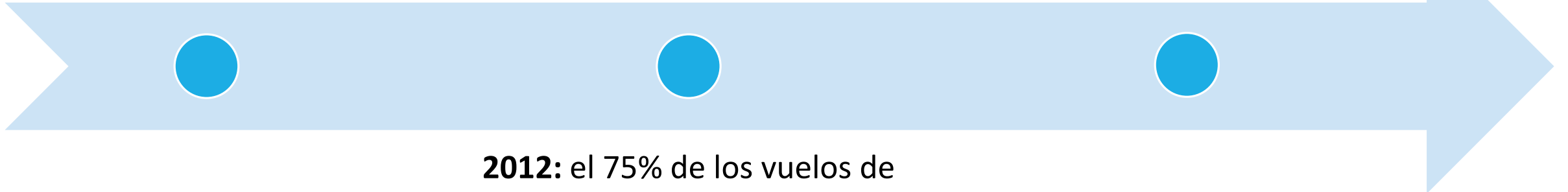
# El sistema de clasificación de documentos de defensa y seguridad a partir de 2014: contexto

---

**2011:** 86.5 homicidios por cada 100,000 habitantes.

**2013:** 86% de la cocaína traficada a EEUU transitó a través de México y América Central.

**2012:** el 75% de los vuelos de contrabando de cocaína provenientes de Sudamérica aterrizaron en Honduras.



# El sistema de clasificación de documentos de defensa y seguridad implementado a partir de 2014: respuesta del Estado (1)

Ley de Privación del Dominio de Bienes Ilícitos.



Ley de Seguridad Poblacional.



Ley de Fideicomiso para la Administración del Fondo de Protección y Seguridad Poblacional.



Interpretación art. 274 CH: FFAA funciones policiales.



Ley Intervención de las Comunicaciones Privadas.



Reforma art. 102 CH: extradición de nacionales.



Ley de la Policía Militar del Orden Público.

# El sistema de clasificación de documentos de defensa y seguridad implementado a partir de 2014: respuesta del Estado (2)

---

Ley del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad (en desarrollo del art. 287 CH), en 2011.



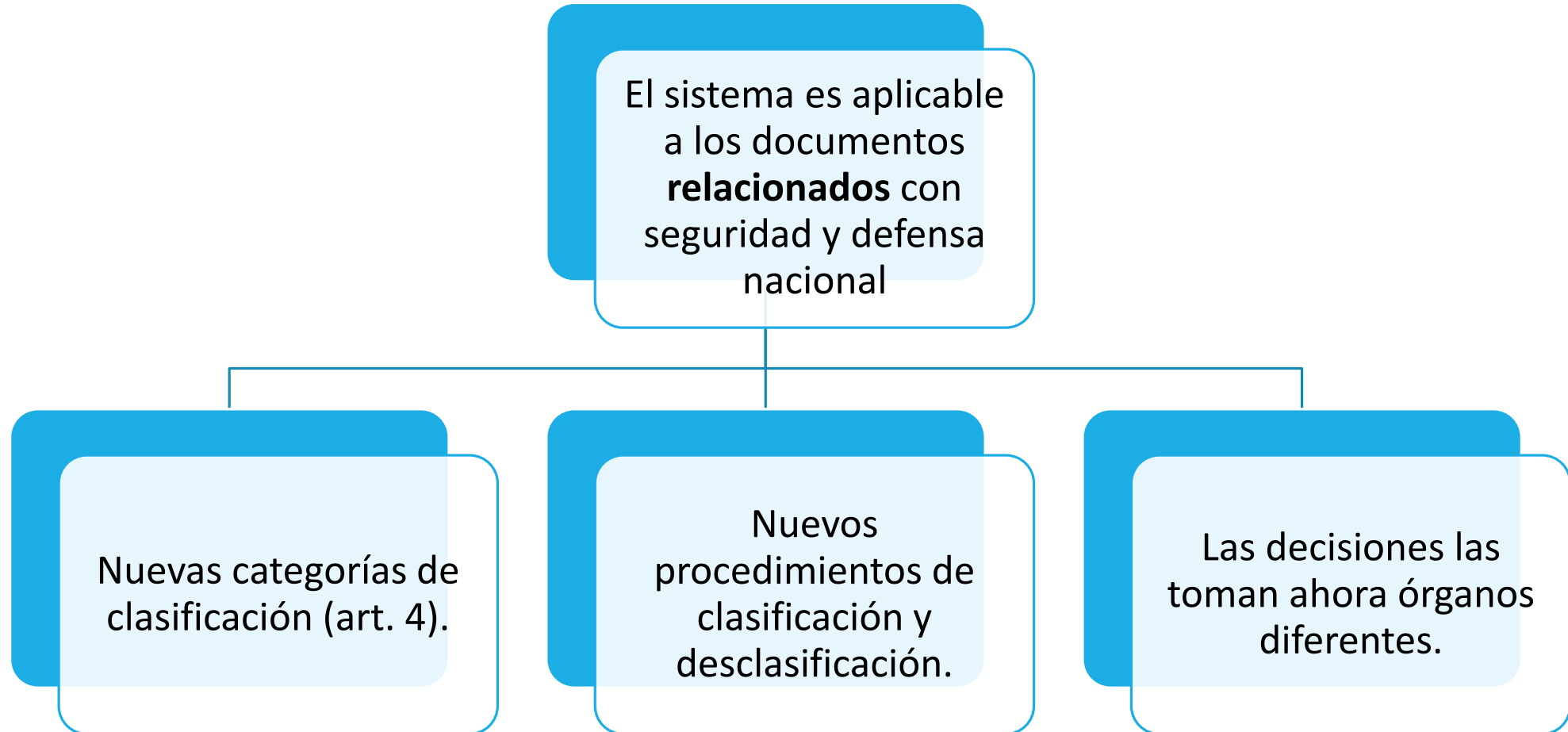
Ley de Inteligencia Nacional, 2013.



*Ley para la Clasificación de Documentos Públicos Relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional*, uno de los 66 decretos aprobados el 20 de enero de 2014.

# El nuevo sistema que establece la Ley de Clasificación de Documentos

---



# Las nuevas categorías de clasificación

---

## La LTAIP establecía(art. 3.7...8...9):

- “información reservada”
- “información confidencial”

La reserva podía durar hasta 10 años (art. 9).

## La Ley de Clasificación establece (art. 7):

- Reservado.
- Confidencial (con una definición diferente).
- Secreto (15 años).
- Ultra secreto (25 años).

Prorrogables “...si persisten las circunstancias...”

## Procedimientos y órganos diferentes (1)

---

**Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública**



El titular del órgano interesado decretaba la reserva, previa consulta con el IAIP, quien examinaba concordancia con supuestos del art. 17. Nulidad en caso de inobservancia (art. 18).

## Procedimientos y órganos diferentes (2)

### Ley de Clasificación

```
graph TD; A[Ley de Clasificación] --> B[Corresponde al CNDS, única y exclusivamente, la clasificación de documentos relacionados con la seguridad y la defensa nacional (arts. 1 y 5).]; B --> C[Las solicitudes de desclasificación, antes que venza el plazo designado, deberán presentarse al CNDS, a través del FGR, “[s]ólo en caso de interés nacional, o para la investigación de posibles delitos” (art. 7)];
```

Corresponde al CNDS, única y exclusivamente, la clasificación de documentos relacionados con la seguridad y la defensa nacional (arts. 1 y 5).

Las solicitudes de desclasificación, antes que venza el plazo designado, deberán presentarse al CNDS, a través del FGR, “[s]ólo en caso de interés nacional, o para la investigación de posibles delitos” (art. 7)

El Congreso Nacional y los jueces quedan condicionados a solicitar autorización al CNDS (arts. 11 y 14).



Con base en la Ley de Clasificación, el CNDS aprueba la *Resolución 069/2014*, en la cual se clasifica como reservada información proveniente de al menos 16 instituciones, entre ellas, la DEI (SAR), el RNP, el IHSS, IP, Marina Mercante, Aeronáutica Civil, ENEE, SANAA.



Guardan poca relación directa y evidente con la seguridad nacional y la Resolución (secreta) no deja claro si se refiere a toda la información de dichos entes o sólo la relacionada con seguridad.



# Criterios comparados y doctrinarios para clasificar información

---

## Tres criterios para clasificar documentos:

- Por fuente (órgano emisor o clasificador).
- Por el tipo de información o documento.
- Por el posible perjuicio que ocasionaría su revelación.

La LTAIP, adopta este último criterio, el de daño (art. 17). La Ley de Clasificación lo invoca (art. 3).

La Resolución CNDS 069/2014 se inclina por el criterio de fuente, ampliándolo a las instituciones “...que administran información de interés para la seguridad y la defensa nacional...” (considerando séptimo).

# Sistemas y concepciones enfrentados: conclusión preliminar

---

- ❑ Una primera apreciación indicaría que los dos sistemas estudiados **no parecen ser complementarios, sino más bien se encuentran enfrentados, son antinómicos.**
- ❑ Son producto de **dos momentos diferentes de la realidad hondureña.**

# La oposición institucional, social y política a la Ley de Clasificación

IAIP: dos decisiones. La Resolución No. SO-077-2015 (22.07.2015), pide la anulación de la Resolución No. CNDS-069/2014. La Resolución No. SE-001-2015 (28.07.2015), ordena al CN reformar profundamente la Ley de Clasificación.

Sociedad civil: acción de inconstitucionalidad, C-LIBRE, CPTRT, CIPRODEH, Observatorio Ecuménico de DDHH (10.02.2016)

Varias iniciativas para derogarla en CN. La primera, 12.03.2014, diputado Jorge Cálix; la última, 08.2016, diputado Luis Redondo Guifarro.

El caso de *Lester Ramírez vs. Comité Técnico Tasa de Seguridad* (sentencia 02.07.2016).

\*\*\*

## Puntos jurídicos en cuestión

¿Cuál es la ley que debe aplicarse preferentemente?

¿La máxima divulgación como regla y el secreto como excepción es un arreglo para todos los sectores de la actividad estatal?

¿Cuál debería ser el órgano responsable de autorizar, en última instancia administrativa, la clasificación y desclasificación de información?

¿Quién controla a los órganos que clasifican y desclasifican? ¿Cuál es el rol de los jueces y el Congreso?

¿Qué pasa si la información reservada permite perseguir un acto ilícito?

# Estándares interamericanos e internacionales

---

Instrumentos internacionales de derechos humanos (libertad de pensamiento, opinión y expresión): Declaración Americana (art. 4) y Declaración Universal de DDHH (art. 19), CADH (art. 13), PIDCP (art. 19.2).

*Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH.*

*Caso Claude Reyes vs. Chile: el acceso a la información está contemplado en el art. 13 CADH.*

*Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública: prevalencia de la ley de acceso y facultades del órgano independiente.*

# Estándares específicos

---

Los *Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información*: no se puede denegar toda la información relativa a seguridad, sólo categorías específicas para proteger un interés legítimo (12) / revisión independiente de las denegatorias (14).

Los *Principios de Lima* sobre acceso a la información (*addendum* al 8° Principio): excepciones en el ámbito militar, en el orden interno e inteligencia.

Los *Principios Globales sobre Seguridad Nacional y el Derecho a la Información (Tshwane)*: ninguna autoridad exenta de divulgación (5 (a)) / potestades del Legislativo (36) / prohibición restricciones previas a publicaciones periódicas (49).

## Otros estándares

---

Estándares del *Grupo de Acción Financiera Internacional sobre Blanqueo de Capitales (GAFI)*.

*La Iniciativa del Gobierno Abierto.*

Estándar nacional: la *Política Pública Nacional y Plan de Acción en Transparencia y Acceso a la Información Pública de Honduras*, emitida por el IAIP.

## Reflexiones finales: posibilidades legislativas (1)

---

- “Conservadora”: Mantener en vigor la Ley de Clasificación, sin cambios.
- “Radical”: Derogarla en su totalidad y volver al estado normativo anterior (LTAIP, su Reglamento y Lineamientos Clasificación). Posibilidad CNDS estableciera criterios específicos (art. 28 Reglamento LTAIP).



## Reflexiones finales: posibilidades legislativas intermedias (2)

---

- Introducir precisiones a la Ley de Clasificación, vía la emisión de su reglamento.
- Mantener su vigencia, pero reformándola conforme a los estándares internacionales.
- Derogarla y emitir una nueva ley de clasificación, con base en los estándares.
- Derogarla e introducir más claramente las excepciones por intereses legítimos de defensa y seguridad en la LTAIP, en consonancia con los estándares.
- Salvo la vía reglamentaria, todas admitirían la posibilidad de la iniciativa ciudadana.

## Reflexiones finales: ¿Qué opciones descarta este Reporte MACCIH No. 5?

---

- ❑ El mantenimiento de la Ley de Clasificación sin introducir ningún cambio: camino de la inacción ante el problema expuesto.
- ❑ Corregir excesos y deficiencias por medio de su reglamento: no se tocan las antinomias a nivel legal, dejando en vigor dos sistemas contrapuestos en concepción, categorías, procedimientos y órganos.

## Recomendaciones (1)

---

- ❑ Las excepciones al acceso deberán fundamentarse en un riesgo claro, probable y específico (40 b Ley Modelo Interamericana, 25 Reglamento LTAIP).
- ❑ El establecimiento de excepciones no debe eximir a las autoridades de motivar y razonar sus resoluciones denegatorias. La carga de la prueba deberá recaer siempre en la autoridad pública (52 Ley Modelo, 25 Reglamento LTAIP).
- ❑ Debe insistirse en la existencia efectiva de un índice de los documentos clasificados, accesible al público y revisado periódicamente.

## Recomendaciones (2)

---

- ❑ Deben revisarse las más de 20 leyes que declaran la reserva de información en determinados sectores de la Administración Pública. En adelante, deberían cesar este tipo de autorizaciones legislativas, pues se corre el riesgo que cada institución interprete estas disposiciones a su conveniencia, se salte los procedimientos de clasificación y se pierda el control sobre la información clasificada.
- ❑ Restablecer al IAIP como el órgano encargado de aprobar, en última instancia administrativa, las solicitudes de reserva, incluyendo las provenientes del CNDS.

## Recomendaciones (3)

---

- ❑ Las excepciones al acceso no deberán impedir, ni aún en temas de seguridad y defensa, que el solicitante impugne una decisión denegatoria, administrativamente o mediante revisión judicial.
- ❑ Las excepciones al acceso no deberán invocarse en investigaciones sobre corrupción, daños al ambiente o la salud pública. Ampliar los umbrales que ya figuran en la legislación hondureña (derechos humanos).
- ❑ En las fuente del Derecho o en las reglas de interpretación debería quedar claro que la LTAIP prevalecerá sobre cualquier otra en caso de inconsistencias (Ley Modelo, art. 4).

# Una agenda a futuro

---

- ❑ La aprobación de la Ley de Archivos.
- ❑ La publicidad y transparencia de los registros mercantiles, de los fideicomisos constituidos con fondos públicos y las alianzas público-privadas.
- ❑ El establecimiento de una Comisión de Inteligencia en el Congreso Nacional, como control parlamentario en esta materia.
- ❑ Fortalecimiento de la Comisión de Transparencia del Congreso Nacional [art. 31 LTAIP].
- ❑ Considerar la revisión de sanciones administrativas o penales para quien deliberadamente destruya o alterare documentos que hayan sido objeto de una solicitud.

**¡MUCHAS  
GRACIAS!**