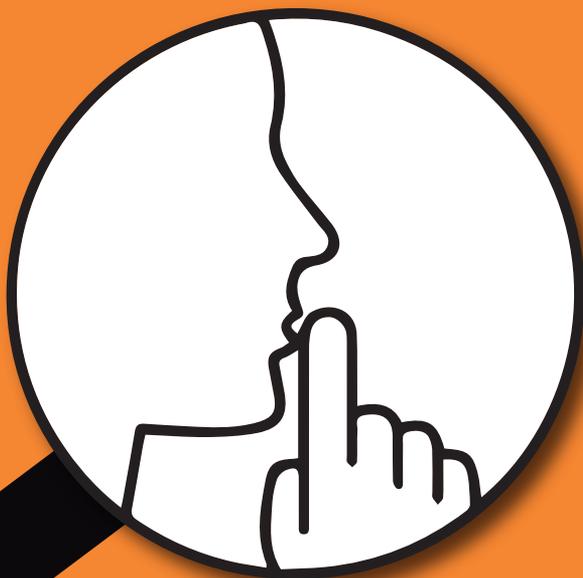


LITIGIO

CONSTITUCIONAL

CONTRA LA LEY DE SECRETOS

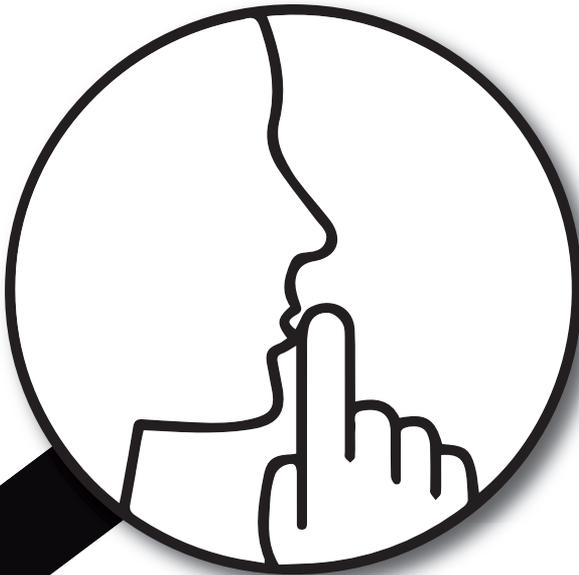


**CASO DE RECURSO DE
INCONSTITUCIONALIDAD**

LITIGIO

CONSTITUCIONAL

CONTRA LA LEY DE SECRETOS



**CASO DE RECURSO DE
INCONSTITUCIONALIDAD**

Créditos:

© **Comité por la Libre Expresión (C-LIBRE)**

Col. Palmira, contiguo al Centro Cultural de España, 25 metros norte del Redondel de los Artesanos. Tegucigalpa, M.D.C., Francisco Morazán.

Tel. +504-22379966

E-mail: clibre@clibrehonduras.com

Primera edición: junio, 2018

Diseño y Diagramación: Kely Núñez

Ilustraciones: Marcela Lara

Esta publicación es posible gracias a la colaboración de:
Open Society Foundations



Es permitida la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento siempre y cuando se cite al autor.

CONTENIDO

Pág.

6

Justificación de la acción de inconstitucionalidad por parte de C-Libre.

7

Antecedentes.

8

Acción de Inconstitucionalidad.

10

Resoluciones administrativas contra la ley de secretos previas al recurso de inconstitucionalidad.

11

¿En qué consiste el recurso de inconstitucionalidad contra la ley de secretos?

12

Argumentos que se invocan en el recurso de inconstitucionalidad.

16

¿Qué se quiere lograr con la acción de inconstitucionalidad?

17

Estado del proceso.

18

Otras acciones contra la ley de secretos.

20

Acciones futuras: cómo involucrarse.

Resolución del CNDS que agudiza la restricción del derecho a la información pública.

NO HAY DEMOCRACIA SIN LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Honduras
#Sinsecretos





LITIGIO

CONSTITUCIONAL:

CASO RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LA LEY DE SECRETOS

Justificación de la acción de inconstitucionalidad por parte de C-Libre

El Comité por la Libre Expresión (C-Libre), es una organización de derechos humanos fundada en 2001, cuyo propósito es contribuir al fortalecimiento de la libertad de expresión y el acceso a la información pública, estimulando a la ciudadanía para que ejercite y defienda estos derechos y a la prensa para que se apropie de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Antecedentes

C-Libre, fue impulsor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual fue aprobada 2006, la cual constituyó un avance muy importante en la promoción del derecho de acceso a la información pública en Honduras. Sin embargo el Congreso Nacional de Honduras, al aprobar la Ley de Clasificación de Documentos Públicos Relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional –conocida como Ley de Secretos –(decreto 418-2013), generó un retroceso en materia de acceso a información pública.

Distintas organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación mostraron su rechazo contra esta ley, por considerarla contraria a los principios democráticos, al derecho de acceso a información pública, la transparencia y lucha contra la corrupción.

Para la aprobación de este decreto el Congreso Nacional invocó el artículo 17 de la LTAIP, que de manera general y abierta regula la clasificación de información por seguridad nacional. El considerando segundo de la Ley de Secretos dispone: “[d]e acuerdo con el artículo 17 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se clasificará la Información pública como reservada cuando la divulgación de la información ponga en riesgo o perjudique la seguridad del Estado (...) y el interés protegido por la Constitución y las Leyes, entre otros”. Este es un artículo que también es inconstitucional porque su redacción es abierta y ambigua.

En otro de los considerandos del decreto 418-2013 (el tercero) señala que es necesario que el Estado cuente con una ley especial para clasificar y proteger aquella información que ponga en riesgo la seguridad, defensa nacional y el logro de los objetivos nacionales.

Acción de

inconstitucionalidad

El 10 de febrero de 2016, C-Libre presentó acción de inconstitucionalidad ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), contra La Ley para la Clasificación de Documentos Públicos Relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional.

El recurso de inconstitucionalidad impugna toda la ley desde el artículo 1 que expresa el objeto de la ley:

“La clasificación de documentos públicos relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional, sus efectos y las medidas protectoras que se deben brindar a aquellas materias consideradas como Clasificadas, por ser estas de interés nacional en los temas de seguridad y defensa nacional”.

En el artículo 2, la ley dispone que “tienen carácter de documento especial, sin necesidad de previa clasificación, las materias así declaradas por el ordenamiento jurídico vigente en el tema”, es el caso de los documentos amparados en la Ley de Inteligencia (decreto 211-2012).

Según el artículo 3, pueden ser declarados como clasificados “los asuntos, actos, contratos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad nacional y el logro de los objetivos en esas materias”.

La desclasificación de las materias clasificadas según el artículo 7 se hará después de cinco años para la información reservada; después de diez años para la confidencial; de 15 años para la secreta; y de 25 años para la ultra-secreta. Pudiéndose ampliar el periodo original de clasificación si persisten las circunstancias que motivaron la clasificación. La solicitud de desclasificación solo

Las categorías de clasificación según el artículo 4



puede ser solicitada por el Fiscal General de la república.

Según el artículo 5 de la ley, el órgano de clasificación es el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad (CNDS), creado según decreto 239-2011 y que está integrado por el Presidente de la República (quien lo preside), los presidentes del Congreso Nacional y de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), el Fiscal General y los Secretarios de Estado en los despachos de Seguridad y el de Defensa Nacional.

La ley en su artículo 14, establece que para que un funcionario o empleado de la administración pública pueda revelar información clasificada en audiencia públicas administrativas o judiciales,

debe obtenerse autorización del CNDS; salvo que la información esté relacionada con la comisión de genocidio, ejecuciones extrajudiciales, tortura, desaparición forzada, violencia sexual masiva o crímenes de lesa humanidad.

Resoluciones

administrativas contra

la Ley de Secretos

previas al recurso de

inconstitucionalidad

El Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), ha sido la única institución estatal que se ha pronunciado contra la Ley de Secretos. El 28 de julio de 2015 emitió la Resolución SE-001-2015, en la cual resolvió:



Ordenar al Poder Legislativo, a través del Congreso Nacional de la República y al Consejo Nacional de Defensa y Seguridad, como Instituciones Obligadas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP), que proceda a la REFORMA de la Ley de secretos, a efecto de ajustar su contenido al artículo 72 de la Constitución de la República de Honduras, y demás normativa legal y a las convenciones internacionales en materia de derechos humano (...)

El IAIP, recomendó definir de forma precisa el concepto de Seguridad Nacional, tomando en consideración lo preceptuado por el Reglamento de la LTAIP, para impedir de esa forma, la utilización discrecional o subjetiva de dicho término, como mecanismo para ocultar posibles actos de ilegales o que redunden en un perjuicio para la sociedad hondureña.

¿ En qué consiste el Recurso de Inconstitucionalidad contra La Ley de Secretos?

- 1 El recurso interpuesto es por razón de contenido según el artículo 184 de la Constitución de la República “[!]as leyes podrán ser declaradas inconstitucionales por razón de forma o contenido”, pues la Ley de Secretos en su totalidad colisiona con las normas constitucionales y de Convenios Internacionales.
- 2 El órgano competente para conocer el recurso es la Corte Suprema de Justicia, a través de la Sala de lo Constitucional (artículos 184, 313 numeral 5 y 316 C.R.).

Constitución de la República

- a. El principio de independencia de poderes (artículo 4).
- b. El derecho a la libertad de expresión (artículo 72).

Normas Internacionales

- a. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19).
- b. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13).
- c. La Declaración de Chapultepec (numerales 2 y 3).
- d. La Declaración de Principios Sobre la Libertad de Expresión (numeral 4).
- e. Los Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información (inciso d).
- f. Principios Globales sobre Seguridad Nacional y el Derecho a la Información (“Principios de Tshwane”).

Argumentos que se invocan en el Recurso de Inconstitucionalidad

El imperio de la ley y principio de legalidad

Se constituye en un elemento fundamental del Estado de Derecho en el sentido de que la ley debe ser creada por los órganos representativos de la voluntad general a través de los procedimientos formales establecidos. Asimismo, la ley debe estar subordinada a los contenidos constitucionales y convencionales. Las normas creadas deben dar seguridad jurídica a la ciudadanía por lo que no pueden ser abiertas, ambiguas, ni inexactas.

El Contenido de la Ley de Clasificación no es coherente con la obligación del Estado del respeto de los derechos humanos reconocidos en la Constitución de la República y los convenios internacionales de derechos humanos suscritos por Honduras.



La efectiva realización de los derechos humanos

El objetivo y la finalidad de todo Estado de derecho y de sus instituciones es lograr la garantía y plena efectividad de los derechos humanos, ya que representan el conjunto de valores más importantes para la sociedad, y por lo tanto, constituyen un elemento esencial del sistema de legitimidad institucional.¹

El derecho de acceso a la información pública, es un derecho humano pilar fundamental para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los sistemas democráticos. La aprobación de esta Ley implica un retroceso para este derecho, crea un paralelismo normativo frente a Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, también un paralelismo institucional entre el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad (CNDS)² y el Instituto de Acceso a la Información Pública, ya que se le cercenan las facultades y atribuciones al órgano garante (IAIP) del derecho de acceso a información pública.

División o separación de poderes e independencia del Poder Judicial

La Ley de Secretos dispone que el CNDS es el órgano clasificador y desclasificador de la información pública, desplazando al IAIP.

La creación del CNDS vulnera este principio pues reúne en un solo órgano, a las instituciones que en el diseño del Estado de Derecho son las obligadas a ser contrapesos y controlar los abusos de los otros, por lo que rompe con el sistema de equilibrios entre los tres poderes del Estado, especialmente en lo que se refiere a la garantía de los Derechos Humanos.

El sistema judicial con independencia de jueces y magistrados, con poder suficiente para hacer operativas y aplicables sus

1. J. A. Mejía, Los derechos Humanos y el Estado de Derecho en Honduras, pp. 53.

2. Este órgano es un supra poder ya que está conformado por los presidentes del Congreso Nacional, Corte Suprema de Justicia, Fiscal General de la República, Secretario de Estado en los Despachos de Seguridad y Defensa, siendo el Presidente de la República el Jefe, cuya regulación la encontramos en la Ley del Consejo Nacional de Defensa y Seguridad (decreto 239-2011).

resoluciones, es esencial para la protección de los derechos humanos y las libertades, sin embargo, con la existencia del CNDS esto no es posible. Por lo que se vulnera el artículo 4 de la Constitución de la República que establece que los poderes del Estado serán independientes y sin relaciones de subordinación.

La legalidad de la administración

“Constituye una exigencia para que la Administración Pública se someta a la Constitución y a las leyes, y esté controlada por un sistema de responsabilidad que asegure su accionar conforme a derecho. Para dicho fin, se establece un control jurisdiccional contra posibles infracciones legales llevadas a cabo por los órganos de aquella. De este modo, en el Estado de Derecho, a diferencia de lo que ocurría en el Antiguo Régimen, la actuación de la Administración Pública está fiscalizada jurídicamente a través de un sistema de recursos que pueden ser usados por los particulares contra las posibles infracciones legales administrativas. En este sentido, la discrecionalidad de los poderes públicos es reducida y limitada por la ley y la constitución, al contrario de lo que sucede en un Estado absolutista con amplios poderes discrecionales y sin ningún tipo de control jurisdiccional”.³

La aplicación de la Ley de Clasificación no permite una impugnación imparcial pues es la Corte Suprema de Justicia conocerá de los recursos de amparo y esta institución forma parte también del órgano clasificador.

Derecho de acceso a la Justicia e independencia del Poder Judicial

La disposición del artículo 14 de la Ley de Secretos, que establece que los órganos jurisdiccionales y administrativos en la conducción de los procesos de su conocimiento, deberán solicitar al CNDS las respectivas autorizaciones para que los funcionarios públicos puedan prestar una declaración y develar

3 E. Díaz, Estado de derecho y sociedad democrática, Taurus Ed. (1966), Madrid, 9ª edición, 1998, pp. 49-50.

la información concerniente a algún proceso en el caso que la misma se encuentre clasificada (no aplicará para los casos en que el servidor público posea información relacionada con la presunta comisión de genocidio, ejecuciones extrajudiciales, torturas, desaparición forzada, violencia sexual masiva o crímenes de lesa humanidad), viola el derecho el derecho de acceso a la justicia y la independencia del Poder Judicial.

Dicha disposición, claramente conlleva una interferencia directa del CNDS en el ejercicio de la función jurisdiccional, lo cual se traslada en una afectación a la independencia judicial y al principio de separación de poderes.

La Constitución de la República establece en su artículo 303:

La potestad de impartir justicia emana del pueblo y se imparte gratuitamente en nombre del Estado, por magistrado y jueces independientes, únicamente sometidos a la Constitución y las leyes. El Poder Judicial se integra por una Corte Suprema de Justicia, por las Cortes de Apelaciones, los juzgados, por tribunales con competencia exclusiva en zonas del país sujetas a regímenes especiales creados por la Constitución de la República y además dependencia que señale la Ley.

Los tribunales de justicia desempeñan una función fundamental para asegurar que las víctimas sean protegidas u obtengan protección ante una violación o potencial violación de derechos humanos, pero también que dispongan de un recurso efectivo, que sea admitido tramitado con objetividad y de manera expedita, de tal modo que las víctimas o potenciales víctimas obtengan reparación.

También el funcionamiento óptimo del sistema de justicia, desde la garantía del ejercicio del derecho de petición, la investigación y la acusación, debe lograr que los perpetradores de las violaciones a los derechos humanos sean llevados ante la justicia y que cualquier sospechoso de haber cometido un delito tenga un juicio justo de acuerdo con las normas internacionales. Allí es

visible que el sistema judicial es un contrapeso esencial de los demás poderes del gobierno; que asegura que las leyes del poder legislativo y los actos del poder ejecutivo respeten los derechos humanos y el Estado de derecho.⁴

La desclasificación de información clasificada solo podrá peticionarse por parte del Fiscal General de la República, por lo que vulnera el derecho de petición (artículo 80 de la Constitución de la República) que tiene toda persona.

¿Qué se quiere lograr con la acción de inconstitucionalidad?



Que se emita una sentencia favorable para la inconstitucionalidad e inaplicabilidad de la Ley de Secretos y con ello mantener la vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

4 Comisión Internacional de Juristas (CIJ), Principios Internacionales sobre la Independencia y Responsabilidad de Jueces, Abogados y Fiscales.

Guía para Profesionales No.1, Ginebra, Suiza 2005, p.1. Disponible en: <http://www1.umn.edu/humanrts/research/peruprincipios%20Internacionales%20sobre%20responsabilidad%20de%20Jueces%20y%20%20Fiscales.pdf>

Estado del proceso

2016 **Febrero** Interposición de la acción de inconstitucionalidad.

Marzo Admisión del recurso.

Abril

Opinión del Ministerio Público. La Fiscalía Especial para la Defensa de la Constitución, emitió dictamen en el sentido que se decrete sin lugar el recurso de inconstitucionalidad, el Fiscal del caso realizó un erróneo control de constitucionalidad y de convencionalidad fundando su posicionamiento en el Código Civil de 1906. omitiendo los parámetros constitucionales y de los tratados internacionales de derechos humanos.

Agosto

Amicus Curiae. La Alianza Regional por la Libertad de Expresión presentó opinión jurídica en favor del recurso de inconstitucionalidad.

Noviembre

Amicus Curiae. Estudiantes de la carrera de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma del Valle de Sula (UNAH-VS), presentaron otra opinión jurídica en favor de la acción de inconstitucionalidad.

2017 **Mayo**

Se presentó una solicitud de Reconsideración de la Opinión emitida por la Fiscalía de Defensa de la Constitución ante el Fiscal General de la República, solicitando que se realice un correcto control de convencionalidad, y que presente un dictamen conforme a lo establecido en los estándares internacionales en materia de acceso a la información.

Momento procesal actual

El Recurso está pendiente de sentencia, Según el artículo 81 de la Ley de Justicia Constitucional “una vez recibido el dictamen del Ministerio Público, o de vencido el plazo para hacerlo, se dictará sentencia dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes. **Hay un retraso de más de dos años.**

Otras acciones contra la Ley de Secretos



La Misión de Apoyo Contra la Corrupción e Impunidad en Honduras (MACCIH) asumió como una línea de trabajo el impulso de la revisión de esta Ley de Clasificación.

El 6 de julio de 2017, la MACCIH publica su informe “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” en el cual establece que “[s]in perjuicio de la decisión que pueda tomar la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia sobre la acción de inconstitucionalidad que se le ha presentado, deben analizarse las posibilidades existentes en

política legislativa con relación a Ley de Clasificación.

Las opciones van desde la postura más “conservadora”, que implicaría mantenerla en vigor sin cambios, hasta la posición más “radical” que pasa por derogarla en su totalidad y volver al estado normativo anterior a su aprobación, esto es, la LTAIP y los Lineamientos de Clasificación de Documentos del IAIP. En este supuesto, queda a salvo la posibilidad adicional de que el Consejo de Defensa y Seguridad estableciera criterios específicos de clasificación, por la naturaleza y especialidad de la información que maneja, conforme al artículo 28 del Reglamento de la LTAIP.

Entre estos dos extremos se encuentran, ciertamente, varias posibilidades intermedias, a saber: introducir precisiones a la Ley de Clasificación, a través de la emisión de su reglamento; mantener su vigencia pero reformándola con base en los estándares internacionales; derogarla y emitir una nueva ley de clasificación de documentos, basada en los mencionados estándares; y, derogarla e introducir más claramente las excepciones por intereses legítimos de defensa y seguridad en la LTAIP, siempre en consonancia con los principios internacionales. Salvo la primera de ellas (vía reglamentaria), estas alternativas también abren la posibilidad a la iniciativa ciudadana que permite la legislación hondureña.

De todas las posibilidades planteadas, la MACCIH solamente descartaría dos: el mantenimiento de la vigencia de Ley de Clasificación sin introducir ningún cambio, y, el tratar de corregir excesos y deficiencias por medio de su reglamento. Tomar la primera opción equivaldría a la inacción frente a los problemas que se han expuesto; en tanto que adoptar la segunda implicaría no tocar las antinomias que se presentan a nivel legal, dejando en vigor dos sistemas contrapuestos en concepción, categorías, procedimientos y órganos. Sobre el resto de alternativas, que deben incluir indispensablemente la derogación de la Resolución CNDS069/2014.”

Proyectos de ley para la derogación de la Ley de Secretos

- Proyecto de fecha 13 de marzo de 2014 presentado por el diputado Jorge Luis Cáliz del Partido Libertad y Refundación (LIBRE).
- Proyecto de fecha 24 de agosto de 2016 presentado por el diputado Luis Redondo Guifarro del Partido Anticorrupción (PAC).
- Proyecto de fecha 18 de enero de 2018 presentado por el Poder Ejecutivo.
- Proyecto de fecha 08 de febrero de 2018 presentado por el diputado Mauricio Villeda del Partido Liberal.

Acciones futuras: cómo involucrarse



- Continuar con la socialización y debate con la ciudadanía sobre los efectos negativos que conlleva la Ley para la Clasificación para la Democracia y el Estado de Derecho.
- Participar en el litigio presentando amicus curiae (opiniones jurídicas).



Resolución del CNDS que agudiza la restricción del derecho de acceso a información pública

Cuatro meses después de entrar en vigencia esta Ley de Secretos, el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad emitió la Resolución Número **069-2014**, la que dispone clasificar, como reservada, la información de diversas instituciones del Estado⁵ “en

5 Instituciones bajo secreto:

a) Corte Suprema de Justicia; b) Secretaria de Estado en el Despacho de Seguridad y Policía Nacional; c) Ministerio Público- Dirección de lucha contra el Narcotráfico; d) Dirección Nacional de Investigación e Inteligencia (DNII); e) Dirección de Información Estratégica de las Fuerzas Armadas de Honduras (C-2); f) Secretaria de Estado en el Despacho de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional; g) Instituto Nacional de Migración;

vista que los actos, contratos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas, puede dañar o poner en riesgo la seguridad o defensa nacional y el logro de los objetivos en esa materia”.

En el segundo inciso de la resolución expresa: “Clasificar **como reservada** esta información en vista que los asuntos, actos, contratos, documentos, informaciones, datos y objetos 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”.

EL 22 de julio de 2015 el IAIP emitió la Resolución **SO-077-2015**, ordenando al CNDS a que iniciara el procedimiento de Revisión de Oficio de la **Resolución No. CDNS-060-2014**, por haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido y ser, por lo tanto, nula de pleno derecho.

h) Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI); i) Registro Nacional de la Personas; j) Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS); k) Instituto de la Propiedad (IP); l) Unidad de Inteligencia Financiera de la Comisión Nacional de Bancos y Seguros (CNBS); m) Dirección General de la Marina Mercante Nacional; n) Dirección General de Aeronáutica Civil; o) Empresa Nacional de Energía Eléctrica(ENEE); p) Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA);Y q) otras que se puedan incorporar en el futuro, integrarse a plataformas de información administradas por la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad y de la Dirección Nacional de Investigación e Inteligencia (Centro Nacional Integrado), con el objeto de contribuir al combate a la criminalidad convencional y no convencional intercambiando información, alimentando y actualizando y hacer uso de la información bajo los parámetros y normas de seguridad existentes para usuarios y funcionarios no policiales en caso de que se de esta eventualidad ; por lo que, tales instituciones deben ordenar a sus operadores técnicos o administradores de los sistemas para que faciliten la información necesaria a los técnicos del Centro Nacional Integrado de la DNII, con el fin de agilizar el proceso de interconexión.



C LIBRAE

Comite por la Libertad de Expresión