

E/CN.4/2000/63 Informe del Relator Especial sobre la  
promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y  
expresión al 56 periodo de sesiones de la Comisión de  
Derechos Humanos

Distr. GENERAL E/CN.4/2000/63 18 de enero de 2000 ESPAÑOL Original:  
ESPAÑOL/FRANCÉS/INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS  
56 º período de sesiones  
Tema 11 c) del programa provisional

LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, EN PARTICULAR LAS CUESTIONES  
RELACIONADAS CON: LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la  
libertad de opinión y de expresión, Sr. Abid Hussain, presentado de conformidad  
con la resolución 1999/36 de la Comisión

## ÍNDICE

Párrafos

RESUMEN EJECUTIVO 4

INTRODUCCIÓN 1 6

I. MANDATO 2 6

II. ACTIVIDADES 3 - 19 6

III. CUESTIONES PLANTEADAS 20 - 58 10

A. Tendencias 20 - 41 10

B. Acceso a la información 42 - 44 15

III. C. Difamación 45 - 52 17

D. Sistema de justicia penal y fuerzas de policía 53 20

E. Nuevas tecnologías 54 - 58 20

IV. SITUACIÓN EN LOS PAÍSES 59 - 202 22

Angola 59 - 60 22

E/CN.4/2000/63 Informe del Relator Especial sobre la  
promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y  
expresión al 56 periodo de sesiones de la Comisión de  
Derechos Humanos

Azerbaiyán	61 – 62	22
Bahrein	63 – 64	23
Bangladesh	65 – 66	23
Belarús	67 – 73	23
Bosnia y Herzegovina	74 – 75	25
Bulgaria	76 – 77	25
Chad	78 – 79	26
Chile	80 – 81	26
China	82 – 90	26
Colombia	91 – 95	28
Côte d'Ivoire	96 – 98	29
Cuba	99 – 104	30
República Democrática del Congo	105 – 110	31
Djibouti	111 – 112	33
Guinea Ecuatorial	113 – 114	33
Irán (República Islámica del)	115 – 120	34
Irlanda	121	35
Israel	122 – 125	35
Japón	126	36
Jordania	127 – 129	36
Kenya	130 – 131	37

E/CN.4/2000/63 Informe del Relator Especial sobre la  
promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y  
expresión al 56 periodo de sesiones de la Comisión de  
Derechos Humanos

Kuwait 132 - 136 37

Líbano 137 - 139 38

(...)

Colombia

Comunicaciones enviadas

91. El 23 de abril de 1999 el Relator Especial, conjuntamente con la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, envió un llamamiento urgente en relación con las amenazas de muerte presuntamente recibidas por el editor colombiano Gerardo Rivas Moreno, mediante una nota escrita con recortes de revistas. La nota estaba firmada por el grupo paramilitar "Autodefensa Unificada de Colombia". Tales amenazas de muerte podrían tener relación con el trabajo desarrollado por el Sr. Rivas Moreno como editor literario, en concreto, con la traducción de las obras completas de Simón Bolívar. Se cree que el Sr. Rivas podría haber sido confundido con un integrante del grupo "Bolivarianos", denominación dada por las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas a su movimiento político pro Simón Bolívar.

92. El 10 de junio de 1999 el Relator Especial, conjuntamente con la Relatora Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, envió una comunicación al Gobierno de Colombia para responder a sus cartas de 7 y 10 de mayo de 1999 y para solicitarle más detalles sobre las amenazas de muerte recibidas por el editor colombiano Gerardo Rivas Moreno del grupo paramilitar "Autodefensa Unificada de Colombia". Los relatores especiales pidieron que los mantuviesen informados sobre la investigación del caso y sobre las medidas tomadas para proteger la vida y la libertad de opinión y de expresión del Sr. Rivas Moreno.

Comunicaciones recibidas

93. Por cartas de fecha 7 y 10 de mayo de 1999 el Gobierno solicitó al Relator Especial que ampliara la información sobre el caso del Sr. Rivas Moreno. El 29 de julio de 1999 el Gobierno comunicó a los relatores especiales que no estaba en condiciones de presentar información sobre el caso del Sr. Rivas Moreno, ya que los propios relatores especiales no le podían facilitar más detalles. Pese a ello, el 27 de

E/CN.4/2000/63 Informe del Relator Especial sobre la  
promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y  
expresión al 56 periodo de sesiones de la Comisión de  
Derechos Humanos

agosto de 1999 el Gobierno de Colombia contestó que la Unidad Antisecuestro, adscrita a la Dirección Seccional de Fiscalías de Bogotá, se encargaba de la investigación del caso del Sr. Rivas Moreno. Según el Gobierno, el Sr. Rivas Moreno había sido citado el 12 de julio de 1999 para que ampliara la denuncia, y se había solicitado al Cuerpo Técnico de Investigaciones que designara un investigador que se ocupara de identificar a los autores de las amenazas.

94. El Gobierno de Colombia también envió el 30 de julio de 1999 una comunicación sobre las disposiciones relativas al servicio militar obligatorio y al reclutamiento de menores por los grupos insurgentes.

#### Observaciones

95. El Relator Especial desea agradecer al Gobierno su respuesta relativa al caso del Sr. Gerardo Rivas Moreno, especialmente teniendo en cuenta la dificultad de conseguir información sobre este caso específico. Sin embargo, sigue preocupado por la situación actual en Colombia en lo que respecta a secuestros, amenazas de muerte, e incluso asesinatos de periodistas (siete durante el período en examen) y de personas que tratan de ejercer su derecho a la libertad de opinión y de expresión.

(...)

#### V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

203. Aunque el Relator Especial observa con satisfacción que cada vez se apoyan más los derechos humanos y que casi todos los gobiernos parecen respaldar la inviolabilidad de los principios de la libertad de opinión y expresión, se encuentra al mismo tiempo con innumerables casos de grave vulneración de los derechos humanos.

204. El Relator Especial no puede dejar de manifestar su consternación por el contenido de las comunicaciones recibidas el año pasado. De ellas resulta claramente que las libertades de opinión, expresión e información se niegan casi sistemáticamente en Estados con regímenes políticos e instituciones de gobierno muy diferentes. Hay países donde estas libertades no gozan siquiera de la protección y las garantías establecidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos aplicables. Por lo tanto, el Relator Especial

E/CN.4/2000/63 Informe del Relator Especial sobre la  
promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y  
expresión al 56 periodo de sesiones de la Comisión de  
Derechos Humanos

alienta a todos los Estados que no hayan ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ni el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a que lo hagan. Además, insta de nuevo a todos los gobiernos a que revisen sus ordenamientos jurídicos internos a fin de armonizarlos con las normas internacionales que rigen el derecho a la libertad de opinión y de expresión. En particular, en relación con la cuestión de la seguridad nacional, el Relator Especial insta a los gobiernos a que revisen no solamente las leyes destinadas específicamente a proteger la seguridad nacional, sino también las leyes penales ordinarias que puedan utilizarse para vulnerar los derechos a la libertad de opinión y expresión y a la información. También hay que revisar la justicia penal y la policía a fin de lograr una mayor justicia e imparcialidad. Los gobiernos pueden además considerar la posibilidad de crear comisiones nacionales de derechos humanos y nombrar defensores del pueblo si no disponen de estas instituciones en sus países.

205. El Relator Especial insta encarecidamente a todos los gobiernos a que supriman las penas de prisión para delitos de prensa, salvo cuando se hayan hecho observaciones racistas o discriminatorias o se haya instigado a la violencia. Para delitos como el libelo, las injurias o la difamación del jefe del Estado y la publicación o difusión de informaciones falsas o alarmistas, las penas de prisión son reprobables y no guardan proporción con el daño infligido a la víctima. En todos esos casos, la pena de prisión por la expresión pacífica de una opinión vulnera gravemente los derechos humanos.

206. En cuanto a la información, y en particular la información en poder de los gobiernos, el Relator Especial alienta enérgicamente a los Estados a que adopten todas las medidas necesarias para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la información. El Relator Especial propone que se emprenda un estudio comparativo de las soluciones dadas a este tema en las diversas regiones y países. Asimismo, recomienda a la Comisión de Derechos Humanos los principios relativos a la legislación sobre la libertad de información desarrollados en el artículo 19 (véase el anexo II), y le pide que los adopte en la resolución que apruebe en su 56º período de sesiones.

207. En lo que respecta a las repercusiones de la nueva tecnología de la información en el derecho a la libertad de opinión y de expresión, el Relator Especial considera importantísimo que se estudien a la luz de las mismas normas internacionales aplicables a que otros medios de comunicación y que no se adopten medidas que restrinjan indebidamente la libertad de expresión e información. En caso de duda, deberían adoptarse decisiones favorables a la libertad de expresión y

E/CN.4/2000/63 Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión al 56 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos

a la libre circulación de la información. En cuanto a Internet, el Relator Especial desea reiterar que la expresión por este medio debería regirse por normas internacionales y recibir la misma protección que otras formas de expresión.

208. En este contexto, recomienda también que se adopten todas las medidas que sean razonables para promover el acceso a Internet. Por ejemplo, los gobiernos podrían crear las condiciones económicas y normativas que fomentaran la extensión de las líneas de telecomunicación a zonas rurales y otras que no hubieran gozado de suficientes servicios anteriormente. Siempre que fuera posible, debería facilitarse la información pública por medio de Internet.

209. En cuanto a la relación entre la libertad de opinión y de expresión y los derechos de la mujer, el Relator Especial expresa su gran preocupación por las distintas formas en que se sigue silenciando a la mujer. Hay normas y convenciones discriminatorias que siguen afianzando las actitudes patriarcales. En una pura manifestación de machismo, se acosa a la mujer. Pero también es alentador observar que los movimientos femeninos, que surgen incluso en sociedades muy conservadoras y religiosas, están fomentando el cambio. La enseñanza sigue mejorando. Ha aumentado el número de mujeres trabajadoras. Cobran impulso las iniciativas de las mujeres tendentes a aumentar su influencia política. Se hacen esfuerzos para que estén suficientemente representadas en los gobiernos locales y nacionales. Las mujeres reclaman altos puestos en la Administración. El Relator Especial insta a los gobiernos a que adopten todas las medidas necesarias para eliminar los obstáculos formales y culturales existentes para que la mujer ejercite su derecho a la libertad de expresión, incluido el derecho a recibir información, y a que, en definitiva, hagan efectivos todos los derechos de la mujer. Habida cuenta de la importancia de la libertad de expresión y su relación con la erradicación de la violencia contra la mujer, el Relator Especial opina que debería hacerse un esfuerzo especial para reunir y analizar más información del tipo descrito en el presente informe. El Relator Especial desearía reiterar su deseo de poder preparar un informe conjunto con la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer para presentarlo a la Comisión de Derechos Humanos el año próximo. A este respecto, pide a los gobiernos, organizaciones intergubernamentales, organismos especializados y organizaciones no gubernamentales que presenten sus opiniones.

210. En cuanto a la persistente vulneración del derecho a la libertad de opinión y expresión de los defensores de los derechos humanos, el Relator Especial recomienda a los gobiernos que adopten medidas para aplicar las disposiciones de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las

E/CN.4/2000/63 Informe del Relator Especial sobre la  
promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y  
expresión al 56 periodo de sesiones de la Comisión de  
Derechos Humanos

instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos.

## Anexo I

### MECANISMO INTERNACIONAL PARA PROMOVER LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

El Relator Especial sobre el derecho a la libertad de opinión y de expresión, el representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa en la cuestión de la libertad de los medios de comunicación (OSCE) y el Relator Especial sobre la libertad de expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) se reunieron por primera vez en Londres el 26 de noviembre de 1999, bajo los auspicios de Article 19 – The International Center against Censorship.

- Recordamos que la libertad de expresión es uno de los derechos humanos fundamentales en el ámbito internacional y un componente básico de toda sociedad fundada sobre los principios democráticos;
- La pluralidad y la independencia de los medios de comunicación son esenciales para garantizar una sociedad libre y abierta y un gobierno responsable. El respeto a la libertad de los medios de comunicación en los Estados miembros de nuestras organizaciones deja bastante que desear, aunque hay grandes diferencias de un país a otro;
- Algunos gobiernos siguen ejerciendo o permitiendo que se ejerza una presión inadmisiblesobre los medios de comunicación de sus respectivos países. Los niveles de hostigamiento pueden variar, pero el objetivo general coincide: suprimir el pluralismo y el libre debate en cuestiones de interés para los ciudadanos;
- La libertad de expresión no sólo es en sí misma un derecho humano fundamental, sino que tiene consecuencias para el desarrollo económico. Los medios de comunicación cumplen una función "correctiva" al dirigir la atención del público hacia la corrupción y las prácticas ilícitas. La inexistencia de medios de comunicación libres puede desembocar en un estancamiento económico y en conductas deshonestas por parte del gobierno y de las empresas;
- La libertad de expresión lleva implícito el derecho del público a tener acceso libre a la información y a conocer las actividades que el gobierno realiza en su nombre,

E/CN.4/2000/63 Informe del Relator Especial sobre la  
promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y  
expresión al 56 periodo de sesiones de la Comisión de  
Derechos Humanos

sin lo cual languidece la verdad y se frustra la plena participación del pueblo en el gobierno;

– Los medios de comunicación deben abstenerse de toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya una incitación a la violencia o a conductas similares;

– En muchos países existen normas jurídicas como, por ejemplo, las leyes penales sobre difamación, que restringen indebidamente el derecho a la libertad de expresión. Instamos a los Estados a que las reformen a fin de ponerlas en conformidad con sus obligaciones internacionales;

– Afirmamos que los Estados deben garantizar un procedimiento judicial eficaz, serio e imparcial, basado en el imperio de la ley, para poder terminar con la impunidad de quienes atentan contra la libertad de expresión.

Abid Hussain

Relator Especial de las Naciones Unidas  
sobre el derecho a la libertad de opinión  
y de expresión Freimut Duve

Representante de la OSCE en la cuestión de la libertad de los medios de  
comunicación

Santiago Canton

Relator Especial de la OEA  
sobre la libertad de expresión

## Anexo II

El derecho del público a saber

Principios en que debe basarse la legislación relativa a la libertad de información

Junio de 1999

### Principio 1 – Máxima divulgación

La legislación relativa a la libertad de información deberá seguir el principio de máxima divulgación, en virtud del cual se presume que toda la información en poder de un órgano público deberá poder ser difundida, a menos que se den determinadas circunstancias (véase el principio 4). Este principio encierra la razón



## E/CN.4/2000/63 Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión al 56 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos

de ser fundamental del concepto mismo de libertad de información, y lo ideal es que esté consignado en la Constitución para dejar bien claro que el acceso a la información oficial es un derecho fundamental. El principal objetivo de la legislación debe ser el de llevar a la práctica el principio de máxima divulgación.

Los órganos públicos tienen el deber de divulgar información y toda persona tiene el correspondiente derecho de recibirla. Todas las personas presentes en el territorio de un país gozarán de este derecho. Su ejercicio no dependerá de que se demuestre un interés específico en la información. Cuando una autoridad pública pretenda denegar el acceso a la información, le incumbirá justificar la negativa en cada etapa del procedimiento. En otras palabras, la autoridad pública ha de demostrar que la información que desea retener está comprendida en el régimen restringido de excepciones, según se explica infra.

### Definiciones

Los conceptos de "información" y de "órganos públicos" se definirán con amplitud.

Por información se entiende toda la documentación en poder de un órgano público, independientemente de la forma en que se guarde (papel, cinta, grabación electrónica, etc.), de su origen (provenza del órgano público en cuestión o de otro órgano) y de la fecha de elaboración. La legislación también se aplicará a la documentación clasificada como secreta, que se regirá por el mismo régimen que el resto de la documentación.

A los fines de la divulgación, la definición de órgano público se basará en el tipo de servicio prestado más que en designaciones formales. Deberá, pues, incluir todos los niveles del Estado, incluidos la administración local, los órganos electivos, los órganos regulados por un estatuto especial, las industrias nacionalizadas y las empresas públicas, así como los órganos no ministeriales o "quangos" (organizaciones cuasi no gubernamentales), los órganos judiciales y las entidades privadas que realizan funciones públicas (como, por ejemplo, el mantenimiento de caminos o la explotación de ferrocarriles). También habría que incluir a las entidades privadas que manejen información cuya divulgación pueda disminuir el riesgo de dañar algún interés público fundamental, como el medio ambiente o la salud. El régimen de libertad de información basado en los principios establecidos en el presente documento también se aplicaría a las organizaciones intergubernamentales.

## E/CN.4/2000/63 Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión al 56 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos

### Destrucción de documentos

Para proteger la integridad y disponibilidad de los documentos la ley debe tipificar como delito la obstrucción del acceso a un documento o su destrucción deliberada. También debe establecer normas mínimas de mantenimiento y conservación de los documentos en los órganos públicos. Estos órganos deben tener la obligación de asignar los recursos y la atención necesarios para garantizar el mantenimiento adecuado de la documentación. Además, a fin de impedir cualquier falsificación o alteración de esos documentos, la obligación de divulgación deberá aplicarse al documento en sí y no solamente a la información que contiene.

### Principio 2 – Obligación de publicar

Los órganos públicos tendrán la obligación de publicar la información importante.

La libertad de información entraña no sólo que los órganos públicos accedan a las solicitudes de información, sino también que publiquen y difundan ampliamente todo documento de considerable interés público, con los límites razonables que le impongan sus recursos y capacidad. El tipo de información que deba publicarse dependerá del órgano en cuestión. La ley deberá establecer una obligación general de publicar y las categorías de información fundamentales que sea obligatorio publicar.

Como mínimo, los órganos públicos deberán tener la obligación de publicar las siguientes categorías de información:

- Información práctica sobre la forma en que funciona el órgano público, incluidos costes, objetivos, cuentas verificadas, normas, logros, etc., especialmente cuando se presten servicios directamente al público;
- Información sobre cualesquiera solicitudes, quejas o demás medidas directas que puedan adoptarse en relación con el órgano público;
- Directrices sobre los procedimientos por los que el público pueda hacer aportaciones a las propuestas políticas o legislativas de importancia;
- El tipo de información en poder del órgano y la forma en que esta información se guarda;
- El contenido de toda decisión o política que afecte al público, junto con las

## E/CN.4/2000/63 Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión al 56 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos

razones de la decisión y los antecedentes en que se enmarca.

### Principio 3 – Promoción de la transparencia en la administración pública

Los órganos públicos promoverán activamente la transparencia.

Informar al público de sus derechos y promover una cultura de transparencia en la administración pública es esencial para poder alcanzar las metas de la legislación relativa a la libertad de información. La experiencia de distintos países demuestra que una administración pública recalcitrante puede socavar la legislación más progresiva. Por lo tanto, las actividades de promoción son un elemento esencial de un régimen de libertad de información. En esa esfera las actividades específicas variarán de un país a otro, dependiendo de factores tales como la forma en que está organizada la administración pública, la existencia de obstáculos importantes a la libre divulgación de información, los niveles de alfabetismo y el grado de sensibilización de la población. La ley exigirá que se dediquen la atención y los recursos necesarios a la cuestión de promover las metas de la legislación.

### Educación del público

Como mínimo, la ley establecerá formas de educación pública y difusión de información sobre el derecho de acceso a la información, la cantidad de información que estará disponible y la forma en que podrán ejercerse tales derechos. En aquellos países donde la distribución de periódicos sea escasa y los niveles de analfabetismo altos, las emisiones de radio y televisión serán un instrumento particularmente importante para esa difusión y educación. Habría que buscar alternativas innovadoras, como, por ejemplo, reuniones ciudadanas abiertas o unidades de cine móviles. Lo ideal sería que realizaran estas actividades tanto los órganos públicos interesados como un órgano oficial creado especialmente y con una financiación adecuada -ya sea el que revisa las solicitudes de información u otro órgano establecido específicamente para este fin.

### Lucha contra la cultura del secreto oficial

La ley establecerá varios mecanismos para acabar con la cultura del secretismo en la administración pública. Entre ellos figurará el requisito de que los órganos públicos instruyan a sus empleados en la libertad de información. Esta instrucción versará sobre la importancia y el alcance de la libertad de información, los procedimientos para acceder a la información, la forma de mantener los

## E/CN.4/2000/63 Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión al 56 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos

documentos y de acceder eficazmente a ellos, el alcance de la protección a las personas que revelan información secreta y el tipo de información que el órgano está obligado a publicar.

El órgano oficial responsable de la educación del público también intervendrá en la promoción de la transparencia en la administración. Entre las iniciativas posibles se cuentan incentivos para los órganos públicos con un buen desempeño, campañas para abordar los problemas del secretismo y campañas de comunicación para alentar a los órganos que logren mejoras y criticar a los que sigan actuando con insuficiente transparencia. Otra posibilidad es la presentación de un informe anual al parlamento y/o a los órganos parlamentarios sobre los problemas no resueltos y los logros, que también podría incluir las medidas tomadas para mejorar el acceso del público a la información, todos los obstáculos restantes al libre flujo de información que hayan sido identificados, y las medidas que se tomarán ese año.

Se alentará a los órganos públicos a adoptar códigos internos en materia de acceso y transparencia.

### Principio 4 – Régimen restringido de excepciones

Las excepciones se definirán con claridad y precisión y estarán sujetas a criterios estrictos de "daños" e "interés público".

Se deberá atender a todas las solicitudes privadas de información presentadas a los órganos públicos, a menos que el órgano público de que se trate demuestre que la información está amparada por el régimen restringido de excepciones. Una negativa a divulgar información no estará justificada a menos que la autoridad pública demuestre que la información reúne tres condiciones estrictas.

Las tres condiciones:

- La información deberá estar relacionada con uno de los fines legítimos enunciados en la ley.
- La divulgación deberá constituir una amenaza de daño importante a dicho fin; y
- El daño potencial deberá ser mayor que el interés público de la divulgación.

Ningún órgano público quedará completamente excluido del ámbito de la ley, aun cuando la mayoría de sus funciones estén amparadas por las excepciones. Esto

## E/CN.4/2000/63 Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión al 56 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos

regirá para todos los poderes del Estado (es decir, el ejecutivo, el legislativo y el judicial), así como para todas las funciones del gobierno (incluidas, por ejemplo, las funciones de los órganos de defensa y de seguridad). La negativa a divulgar información deberá justificarse caso por caso.

Nunca podrán estar justificadas las restricciones destinadas a proteger al gobierno de situaciones embarazosas o de la revelación de actuaciones indebidas.

### Fines legítimos que justifican las excepciones

La ley establecerá una lista completa de los fines legítimos que justificarán la negativa a divulgar información. Esta lista sólo incluirá los intereses que constituyen una razón legítima para negarse a divulgar documentos y estará limitada a fines tales como la represión del delito, la protección de la intimidad, la seguridad nacional, el secreto comercial y demás tipos de confidencialidad, la seguridad pública o individual, y la eficacia e integridad de la gestión pública.

Las excepciones estarán muy bien definidas para evitar la inclusión de material que no lesione intereses legítimos. Se basarán en el contenido más que en el tipo de documento. Para cumplir con esta norma las excepciones estarán, cuando corresponda, sujetas a un plazo. Por ejemplo, la justificación para que la información tenga carácter confidencial por motivos de seguridad nacional puede desaparecer una vez haya remitido una determinada amenaza a la seguridad nacional.

### La denegación deberá cumplir el criterio de daño importante

No es suficiente que la información esté comprendida entre los fines legítimos enumerados en la ley. El órgano público también deberá demostrar que la divulgación de la información lesionaría gravemente ese fin legítimo. En algunos casos de la divulgación pueden derivarse a la vez daños y beneficios. Por ejemplo, la revelación de corrupción en el ejército puede, a primera vista, ser perjudicial para la defensa nacional pero, en realidad, servirá con el tiempo para suprimir esa corrupción y fortalecer las fuerzas armadas. Para que en tales casos la negativa a divulgar información sea legítima, la divulgación debería tener por efecto neto un daño importante.

### Interés público superior

## E/CN.4/2000/63 Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión al 56 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos

Aunque se demuestre que la divulgación de la información causaría un daño importante a un fin legítimo, deberá procederse a ella si entraña un beneficio superior a ese daño. Por ejemplo, determinada información puede ser de carácter privado, pero al mismo tiempo revelar la existencia de corrupción en altos niveles del gobierno. En tal caso, el daño al fin legítimo deberá sopesarse contra el interés público de la divulgación. Cuando este último sea mayor, la ley deberá estipular la obligación de divulgar la información.

### Principio 5 – Procedimiento para facilitar el acceso

Las solicitudes de información se tramitarán rápida e imparcialmente y existirán mecanismos de revisión independiente de cualquier denegación.

Se estipularán procedimientos para decidir sobre las solicitudes de información en tres instancias diferentes: procedimiento interno del órgano público; recurso a un órgano administrativo independiente; y recurso judicial. Cuando sea necesario se tomarán disposiciones para garantizar el pleno acceso a la información de determinados grupos, por ejemplo las personas que no saben leer ni escribir, las que no entienden el idioma del documento, o las que padecen determinadas discapacidades, como los ciegos.

Se dispondrá que todos los órganos públicos establezcan sistemas internos abiertos y accesibles para garantizar el derecho del público a recibir información. Generalmente, los órganos designarán a una persona que se encargará de dar curso a estas solicitudes y de garantizar el cumplimiento de la ley.

También se dispondrá que los órganos públicos ayuden a quienes hayan presentado solicitudes relacionadas con información ya publicada, o solicitudes que no sean claras, que resultan excesivamente amplias o que por cualquier otra razón haya que reformular. Por otra parte, los órganos públicos deberán tener la posibilidad de rechazar las solicitudes frívolas o insultantes. Los órganos públicos no estarán obligados a suministrar información que ya figure en una publicación, pero en ese caso el órgano deberá remitir al solicitante a la publicación de que se trate.

La ley establecerá plazos estrictos para tramitar las solicitudes y exigirá que toda denegación se justifique por razones de peso expuestas por escrito.

### Apelaciones

## E/CN.4/2000/63 Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión al 56 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos

Cuando proceda, se preverá la apelación interna ante una autoridad superior designada en el marco de un órgano público facultado para revisar la decisión original.

En todos los casos la ley establecerá el derecho individual de apelar ante un órgano administrativo independiente contra cualquier negativa de un órgano público a divulgar información. Podrá tratarse de un órgano independiente ya creado, tal como el defensor del pueblo o una comisión de derechos humanos, o un órgano establecido específicamente para ese fin. En cualquiera de los casos el órgano deberá reunir ciertas condiciones y ejercer determinadas facultades. Su independencia estará garantizada, formalmente y por el procedimiento de designación de su jefe o de los integrantes de su junta directiva.

Los nombramientos estarán a cargo de órganos representativos, como por ejemplo una comisión parlamentaria integrada por todos los partidos, y el procedimiento será abierto, con participación del público, por ejemplo con respecto a la presentación de candidaturas. Los integrantes de un órgano de este tipo deberán reunir ciertos niveles de profesionalidad, independencia y capacidad, y estarán sujetos a normas estrictas para evitar conflictos de intereses.

El procedimiento por el que el órgano administrativo ha de tramitar las apelaciones contra decisiones de denegar información deberá ser ágil y lo menos costoso posible. Esto garantizará que todas las personas tengan acceso a él y que no quede invalidado por demoras excesivas el propósito mismo de la solicitud de información.

El órgano administrativo deberá tener plenas facultades para investigar cualquier apelación, incluida la facultad de exigir la comparecencia de testigos y, lo que es más importante, de obligar al órgano público a proporcionar la información o los documentos para examinarlos en privado, de ser necesario y estar justificado.

Concluida la investigación, el órgano administrativo tendrá la facultad de rechazar la apelación, de pedir al órgano público que divulgue la información, de corregir cualquier tasa aplicada por el órgano público, y de multar al órgano público por recurrir a tácticas dilatorias y/o imponerle las costas de la apelación.

El órgano administrativo también tendrá la facultad de remitir a los tribunales los casos en los que haya pruebas de obstrucción ilícita del acceso o destrucción intencional de documentación.



## E/CN.4/2000/63 Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión al 56 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos

Tanto el solicitante como el órgano público podrán apelar judicialmente contra las decisiones del órgano administrativo. Esta apelación podrá referirse al fondo de la cuestión y no estará limitada a determinar si el órgano administrativo ha actuado razonablemente. Esto garantizará que se preste la debida atención a resolver las cuestiones difíciles y que se promueva un criterio consecuente en las cuestiones relativas a la libertad de expresión.

### Principio 6 – Coste

La presentación de solicitudes de información no deberá entrañar un coste excesivo que actúe como factor disuasorio.

El coste de ganar acceso a la información de los órganos públicos no será tan alto que disuada a los interesados, ya que la razón de ser de las leyes sobre libertad de información es promover el libre acceso a la información. Está cumplidamente demostrado que los beneficios a largo plazo de esta libertad son muy superiores a sus costes. En cualquier caso, la experiencia de varios países parece indicar que los costes de acceso no son una forma eficaz de reducir los gastos de un régimen de libertad de información.

En diversos lugares del mundo se han empleado diferentes sistemas para garantizar que los costes no se conviertan en factor disuasivo. En algunas jurisdicciones se ha empleado un sistema de dos tramos, con una tarifa fija para cada solicitud y una tarifa progresiva dependiente del costo real de recuperar y suministrar la información. Esa tarifa variable debería suprimirse o reducirse considerablemente para las solicitudes de información personal o de interés público (se presumirá la existencia de interés público cuando un objetivo de la solicitud sea publicar la información). En algunas jurisdicciones se imponen tarifas más altas a las solicitudes comerciales como forma de subvencionar las solicitudes de interés público.

### Principio 7 – Reuniones abiertas

Las reuniones de los órganos públicos deberán estar abiertas al público.

La libertad de información incluye el derecho del público a saber lo que el gobierno está haciendo en su nombre y a participar en el proceso de toma de decisiones. Por lo tanto, la legislación relativa a la libertad de información estipulará en principio que todas las reuniones de órganos ejecutivos deben estar abiertas al público.



## E/CN.4/2000/63 Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión al 56 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos

En este contexto, por órganos "ejecutivos" se entiende, principalmente, los que tienen facultades decisorias, por lo que no estarían comprendidos los órganos que sólo imparten asesoramiento. Los comités políticos -reuniones de miembros del mismo partido político- no se consideran órganos ejecutivos.

Estarán incluidas, en cambio, las reuniones de los órganos electivos y de sus comisiones, juntas de planificación y de zonificación, juntas de autoridades públicas y de educación, y organismos públicos de desarrollo industrial.

En este contexto, por "reunión" se entiende principalmente una reunión oficial, es decir, la convocatoria oficial de un órgano público para tratar de asuntos públicos. Los elementos que dan carácter oficial a una reunión son el requisito de quórum y la aplicación de normas de procedimiento.

Es necesario que la reunión se anuncie para que el público tenga realmente la oportunidad de participar en ella, y la ley exigirá que la convocatoria de la reunión se publique con la anticipación suficiente para facilitar la asistencia.

Las reuniones podrán ser cerradas, pero sólo de conformidad con el procedimiento establecido y siempre que existan razones adecuadas para ello. Toda decisión de que una reunión se celebre a puerta cerrada se tomará en una reunión pública. Los motivos en que puede sustentarse esa decisión son más numerosos que las excepciones a la norma de divulgación, pero no ilimitados. Entre las razones que pueden justificar que se declare cerrada una reunión, en determinadas circunstancias, se cuentan la salud y la seguridad públicas, investigaciones u operaciones policiales, cuestiones relacionadas con el personal o la intimidad, cuestiones comerciales y asuntos de seguridad nacional.

### Principio 8 – Precedencia de la divulgación

Las leyes incompatibles con el principio de la máxima divulgación serán modificadas o derogadas.

La Ley sobre libertad de información estipulará que el resto de la legislación deberá interpretarse, en la medida de lo posible, en forma compatible con sus disposiciones. De no ser posible, las demás leyes aplicables a la información en poder de organismos públicos se regirán por los principios fundamentales de la legislación sobre libertad de información.

## E/CN.4/2000/63 Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión al 56 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos

El régimen de excepciones establecido en la Ley sobre libertad de información será exhaustivo, y no se permitirá que otras leyes lo amplíen. En particular, las leyes que regulan el secreto no podrán prohibir que los funcionarios públicos divulguen información cuando estén obligados a hacerlo en virtud de la Ley sobre libertad de información.

A largo plazo habría que asumir el compromiso de armonizar todas las leyes relativas a la información con los principios fundamentales de la libertad de información.

Además, no habrá que sancionar a un funcionario cuando la divulgación de información haya respondido a una solicitud presentada en virtud de la libertad de información, y haya sido hecho de buena fe, aunque posteriormente resulte que la información no debía divulgarse. De otra forma se seguirá manteniendo la cultura del secreto de la que participan muchos órganos públicos, ya que para evitar riesgos personales los funcionarios pueden ser excesivamente cautelosos con las solicitudes de información.

### Principio 9 – Protección de quienes revelan actuaciones indebidas

Deberá protegerse a las personas que revelan información sobre actuaciones indebidas.

Habrà que proteger a las personas de toda sanción jurídica, administrativa o laboral por haber revelado información sobre actuaciones indebidas.

En este contexto por "actuación indebida" se entiende la comisión de un delito penal, el incumplimiento de un deber jurídico, la denegación de justicia, un acto de corrupción o deshonestidad, o un caso grave de mala administración de un órgano público. El concepto también comprende la amenaza grave a la salud, la seguridad o el medio ambiente, esté relacionada o no con una actuación concreta. Quienes denuncien estas irregularidades deberán gozar de protección, siempre que hayan actuado de buena fe y en la creencia razonable de que la información era en sustancia verdadera. Tal protección se aplicará aun cuando la divulgación entrañe el incumplimiento de una obligación jurídica o laboral.

En algunos países la protección está condicionada a que la información se haya revelado a determinadas personas u órganos de control. Si bien esto es, en general, adecuado, habría que extender la protección al caso de divulgación a otras

E/CN.4/2000/63 Informe del Relator Especial sobre la  
promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y  
expresión al 56 periodo de sesiones de la Comisión de  
Derechos Humanos

personas, o incluso a los medios de comunicación, cuando el interés público lo exija.

En este contexto el "interés público" comprenderá situaciones en que el beneficio de la divulgación sea mayor que el daño, o cuando sea necesaria una forma alternativa de revelar la información para proteger un interés clave. Eso puede ocurrir, por ejemplo, cuando la persona que denuncia la irregularidad necesita protección contra represalias, cuando es difícil que el problema pueda resolverse por los mecanismos oficiales, cuando existe una razón excepcionalmente grave para revelar la información, tal como una amenaza inminente a la salud o la seguridad públicas, o cuando existe el riesgo de que sean ocultadas o destruidas las pruebas de la actuación indebida.