



# Derecho a la Libertad de Expresión y Libertad de Acceso a la Información

*“Sólo mediante la libre expresión y circulación de ideas, la búsqueda y difusión de informaciones, la posibilidad de indagar y cuestionar, de exponer y reaccionar, de coincidir y discrepar, de dialogar y confrontar, de publicar y transmitir, es posible mantener una sociedad libre. Sólo mediante la práctica de estos principios será posible garantizar a los ciudadanos y grupos su derecho a recibir información imparcial y oportuna. Sólo mediante la discusión abierta y la información sin barreras será posible buscar respuestas a los grandes problemas colectivos, crear consensos, permitir que el desarrollo beneficie a todos los sectores, ejercer la justicia social y avanzar en el logro de la equidad”*  
(Declaración de Chapultepec, Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión. México D.F., 11 de marzo de 1994, preámbulo).

## Normas y principios internacionales sobre libertad de expresión y acceso a la información

Los Estados se han obligado a respetar y a garantizar a todas las personas el derecho a la libertad de expresión e información, tanto a nivel regional bajo el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), como a nivel mundial bajo el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

La libertad de expresión y de acceso a la información está consagrada en los siguientes instrumentos jurídicos a nivel internacional: la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobados por la ONU, así como en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobadas por la OEA. Además, este derecho se encuentra reconocido en tratados internacionales, como la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, la Convención sobre los derechos del niño, entre otros.

A su vez, los organismos internacionales han adoptado otras normas que sirven como guías interpretativas para aplicar y garantizar este derecho. Entre ellas destacan: la Declaración de Chapultepec, la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, y los Principios de Johannesburgo sobre la seguridad nacional, la libertad de expresión y el acceso a la información.

## Libertad de expresión

La Declaración Universal de los Derechos Humanos así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, ambos en su artículo 19, señalan que toda persona tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión.

Este derecho incluye la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

### Democracia y libertad de expresión

El derecho a la libertad de expresión es considerado como uno de los pilares de la democracia, ya que para la formación de una opinión pública dinámica y plural, es indispensable contar con una sociedad suficientemente informada. Ninguna sociedad que no esté bien informada es plenamente libre, y por lo tanto, toda restricción al ejercicio de este derecho debe responder a una justificación objetiva y razonable que demuestre la necesidad y proporcionalidad de su limitación.

### Dimensiones

La libertad de expresión contiene dos dimensiones (individual y social), que poseen igual importancia y deben ser garantizadas plenamente por el Estado de forma simultánea, para que el derecho sea realmente efectivo.

La dimensión individual comprende no sólo el derecho de hablar o escribir libremente, sino también el derecho a utilizar cualquier medio que se considere apropiado para difundir el pensamiento y las ideas, a fin de llegar al mayor número posible de personas.

Por otro lado, la dimensión social es entendida como el medio idóneo para el intercambio de ideas e información, con la finalidad de que se conozcan los diversos puntos de vista y el debate sea abierto y plural; este es el caso de los medios de comunicación.

### Las obligaciones del Estado

Todo Estado parte del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, como Guatemala, se compromete ante la comunidad internacional a respetar y garantizar los derechos consagrados en el mismo, asegurando su aplicación a todas las personas localizadas en su territorio o bajo su jurisdicción.

En materia de libertad de expresión, estas obligaciones se traducen en medidas como:

- La investigación y sanción de todas las violaciones al derecho a la libertad de expresión, así como su reparación adecuada.
- La promoción de la libertad de expresión mediante actividades de difusión y educación.
- La promulgación de leyes de todo ámbito (civil, penal, laboral) que protejan contra ataques intencionales al honor y la reputación, que además garanticen el derecho de rectificación o respuesta.
- El desarrollo de políticas públicas y acciones institucionales para prevenir y proteger a toda persona contra las violaciones a este derecho, particularmente las cometidas contra periodistas y todas aquellas personas que se encuentran en situación de pobreza, exclusión o discriminación.

Así mismo, los Estados parte asumen la obligación de abstenerse de cometer cualquier tipo de violación a la libertad de expresión, sea directa o indirectamente. Ejemplos de violaciones directas son: la censura previa; el asesinato, la intimidación o amenaza a profesionales de la comunicación; el secuestro o la prohibición de publicaciones; y en general, cualquier procedimiento que condicione la expresión o la difusión de información al control del Estado sin una justificación objetiva y razonable.

Como violaciones indirectas se encuentran: el abuso de controles de papel para periódicos, el abuso de controles de las frecuencias de radio o de aparatos de difusión; la concentración en la propiedad de los medios; la falta de garantía de participación equitativa de toda la sociedad en los medios de comunicación, así como cualquier otra acción que tenga por objeto o resultado impedir la comunicación y difusión de ideas y opiniones.

### Límites y restricciones

El derecho a la libertad de expresión no es un derecho absoluto y puede ser objeto de restricciones.

*Cuando un Estado Parte considera procedente imponer ciertas restricciones al ejercicio de la libertad de expresión, éstas no deberán poner en peligro ese derecho en sí mismo.* (Comité de Derechos Humanos, Observación General 10, para. 4). Las restricciones deben cumplir con los siguientes tres requisitos:

#### a) Deben estar establecidas por la ley

Esta condición significa que cualquier restricción al derecho de libertad de expresión o de acceso a la información debe estar prevista en la ley.

#### b) Requieren de un fin legítimo

Cuando se violen los derechos de otras personas, se atente contra la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral, el Estado está en posibilidad de restringir o limitar el derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información.

Es necesario destacar que las excepciones deben ser claras y estar bien definidas en cuanto a su alcance y plazo, para evitar que se abuse de la posibilidad de restringir el derecho. Además, las restricciones de acceso a la información deben basarse en su contenido, más que en el tipo de documento.

#### c) Deben justificarse como necesarias

El requisito de necesidad exige que las limitaciones sean aplicadas en forma rigurosa y prudente, a fin de que las autoridades no se extralimiten en sus facultades.

Además, requiere que al establecer la limitación, se escoja la manera en que menos se restrinja el derecho a la libertad de expresión o de acceso a la información.

### El Relator Especial

El 5 de marzo de 1993 la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas creó la Relatoría Especial para la libertad de opinión e información, con el objetivo de:

- Reunir toda la información pertinente sobre las violaciones del derecho a la libertad de opinión y de expresión, la discriminación, las amenazas o el uso de la violencia, el hostigamiento, la persecución o la intimidación contra personas que traten de ejercer o promover el ejercicio del derecho a la libertad de opinión y de expresión, en particular, como cuestión de alta prioridad, contra periodistas u otros profesionales que trabajen en la esfera de la información, dondequiera que estos hechos ocurran;
- Recabar y recibir información fidedigna y fiable de los gobiernos, de las organizaciones no gubernamentales y de cualesquiera otras partes que tengan conocimiento de esos casos, y responder a esa información; y
- Formular recomendaciones y hacer sugerencias sobre los medios de promover y proteger mejor el derecho a la libertad de opinión y de expresión en todas sus manifestaciones, entre otras.

El mandato del Relator Especial fue prorrogado por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en marzo de 2008; ese mismo año fue designado para este cargo el guatemalteco Frank La Rue, por un período de tres años.

El derecho a la libertad de expresión abarca a su vez el derecho a buscar y recibir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea por medio escrito u oral, o en forma impresa o por cualquier otro medio.

El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión en su informe del año 2000, señaló que *el derecho a buscar, recibir y distribuir información no es sólo un corolario de la libertad de opinión y expresión, sino un derecho en sí mismo, uno de los que sustentan las sociedades libres y democráticas. Se trata también de un derecho que dota de contenido al de participación, que a su vez se considera fundamental, por ejemplo, para el ejercicio del derecho al desarrollo* (Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, E/CN.4/2000/63, para. 42).

### Democracia y derecho de acceso a la información

La participación efectiva de la sociedad en las decisiones democráticas depende de la información con la que cuenta; mientras se observe de manera efectiva el derecho al acceso a la información y se permita contar con un debate público, informado y transparente, las personas podrán asumir un papel activo en la toma de decisiones para fortalecer la vigencia del Estado democrático de derecho.

### Elementos

El derecho a la información tiene dos componentes claves: el derecho de “buscar” información y el derecho a “recibir” información. El primer elemento se refiere a que todas las personas tienen el derecho a solicitar, entre otros, información y documentación contenida en archivos públicos o procesada por el propio Estado que se refiera a su persona, así como cualquier otro tipo de información que sea considerada de fuente pública o provenga de documentación oficial. El segundo elemento, el derecho a “recibir” información, se refiere a que todas las personas tienen derecho a recibir el mayor flujo de información posible sin que ésta sea interrumpida, y a la vez, el derecho a que dicha información o idea provenga de distintas fuentes.

### Las obligaciones del Estado

Las obligaciones que los Estados tienen respecto al derecho de las personas a buscar y recibir información incluyen no sólo la obligación de no obstaculizar ni restringir el ejercicio de este derecho, sino también la obligación de facilitar el acceso a la información en poder de las distintas autoridades e instituciones públicas, sobre asuntos de interés público dentro de los límites razonables y sin discriminación de ningún tipo.

Así mismo, se establece la obligación de que dicha información sea entregada a la persona, o que ésta reciba una respuesta fundamentada cuando exista alguna limitación o restricción establecida por la ley.

**Excepción de la información reservada o clasificada**  
**Los principios de máxima divulgación, publicidad y transparencia.** La información de interés público le pertenece a las personas. Por lo tanto, la información que se encuentra en manos del Estado es accesible, y la posibilidad que tiene éste de no suministrarla o reservarla es verdaderamente excepcional. Además, el Estado debe publicar y difundir ampliamente todo documento de considerable interés público e información sobre las instituciones, sus funciones, competencias, etc.

**Restricciones al derecho de acceso a la información.** Las restricciones establecidas al derecho de acceso a la información son las mismas que se aplican al derecho a la libertad de expresión, ya explicadas en el apartado de límites y restricciones de dicho derecho.

### Los sujetos del derecho

**La persona como titular o beneficiaria del derecho.** El derecho de acceso a la información corresponde a toda persona, ya que el objetivo central de este derecho es que se pueda conocer cómo desempeñan sus funciones las autoridades.

### Los sujetos obligados

El Estado está obligado a suministrar toda la información que se encuentre en su poder (en instituciones, ministerios, entes administrativos, etc. a nivel nacional, regional, departamental o local) debido a que ésta no le pertenece a él, sino a las personas.

En el supuesto de que existiera alguna acción omisiva o de silencio por parte del Estado, se estaría incurriendo en una violación al derecho de acceso a la información. El Estado se encuentra obligado a dar una respuesta en tiempo razonable y por escrito, debidamente fundamentada, en donde se expliquen los motivos y las normas en que se basa la excepción que fundamenta la negativa a entregar información. Además, todas aquellas instituciones o personas jurídicas de carácter privado que ejercen funciones estatales, están obligadas a suministrar la información.

### Los recursos para hacer efectivo el derecho al acceso a la información

**Procedimiento administrativo adecuado.** El Estado está obligado a crear e implementar un procedimiento administrativo simple, rápido y gratuito, a través del cual las personas puedan solicitar acceso a la información, con plazos razonables establecidos para emitir sus resoluciones y la oportuna entrega de la información. Este procedimiento debe, a su vez, establecer la obligación de que el personal encargado de recibir, tramitar y resolver las solicitudes cuente con los conocimientos técnicos en la materia.

**El derecho a apelar la resolución.** Es necesario contar con un órgano que revise las decisiones tomadas por los sujetos obligados cuando éstos no permiten su acceso o no facilitan toda o parte de la información solicitada. Es decir, todas las personas tienen derecho a *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* (Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, E/CN.4/2000/63, Pág. 57).



### La legislación nacional

La Constitución de la República establece en el artículo 35 que “Es libre la emisión del pensamiento por cualesquiera medios de difusión, sin censura ni licencia previa. Este derecho constitucional no podrá ser restringido por ley o disposición gubernamental alguna. Quien en uso de esta libertad faltare al respeto a la vida privada o a la moral, será responsable conforme a la ley. Quienes se creyeren ofendidos tienen derechos a la publicación de sus defensas, aclaraciones y rectificaciones”. Se agrega que “es libre el acceso a las fuentes de información y ninguna autoridad podrá limitar ese derecho”.

Asimismo, este artículo establece que la actividad de los medios de comunicación social es de interés público y por lo tanto en ningún caso podrán ser expropiados. Además, señala que no constituyen delito o falta las publicaciones que contengan denuncias, críticas o imputaciones contra funcionarios o empleados públicos por actos efectuados en el ejercicio de sus cargos.

Sobre la libertad de información, el artículo 5 de la Ley de Emisión del Pensamiento indica que es irrestricta y los periodistas tendrán acceso a todas las fuentes de información. Mientras tanto, en su artículo 27 esa normativa indica que “Nadie puede ser perseguido ni molestado por sus opiniones; pero serán responsables ante la ley quienes falten al respeto, a la vida privada o a la moral, o incurran en los delitos y faltas sancionados por esta ley”.

El 23 de septiembre de 2008, el Congreso de la República aprobó la Ley de Acceso a Información Pública (Decreto 57-2008), la cual tiene como objetivo garantizar a toda persona interesada, sin discriminación alguna, el derecho a solicitar y tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades y de los sujetos obligados por esta normativa.

De acuerdo con esta ley, toda persona individual o jurídica, pública o privada, nacional o internacional, institución o entidad del Estado, o cualquier otro organismo que maneje, administre o ejecute recursos públicos, bienes del Estado, o actos de la administración pública en general, está obligado a proporcionar la información pública que se le solicite.

Además, toda persona tiene derecho a solicitar información ante las unidades de información pública de las oficinas o dependencias estatales, por vía verbal, escrita o electrónica. Si la información es negada o no existe, se podrá presentar un recurso de revisión ante la máxima autoridad de la institución a quien se solicitó información

Esta ley también establece sanciones para funcionarios que comentan faltas administrativas en el cumplimiento de la misma.

### ¿Cómo valoran los mecanismos y órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas el respeto y la protección del derecho a la libertad de expresión en Guatemala?

El Informe sobre las actividades de su Oficina en Guatemala en 2008, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos valoró positivamente la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública. No obstante, señaló que los periodistas sufrieron 68 violaciones a sus derechos humanos y libertades fundamentales<sup>1</sup>. Esta cifra representa una duplicación respecto a los casos registrados en 2007. Entre las violaciones que se observaron se incluyen, entre otras: asesinatos, amenazas de muerte, agresiones, discriminación y limitaciones al libre acceso a la información (A/HRC/10/31/Add.1).

Adicionalmente, en el Informe del Grupo de Trabajo del Mecanismo del Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de mayo 2008, se recomienda al Estado de Guatemala, en materia de libertad de expresión, enmendar la ley de radiodifusión, a fin de garantizar el funcionamiento adecuado y libre de las emisoras locales (Examen Periódico Universal, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal a Guatemala, A/HRC/8/38, recomendación 38).

En 2006, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial recomendó al Estado de Guatemala adoptar una ley específica que tipifique como acto punible toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, como todo acto de violencia contra los pueblos indígenas y afrodescendientes existentes en el Estado parte (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, CERD/C/GTM/CO/11, para. 13).

En 2001, el Comité de Derechos Humanos en sus observaciones finales a Guatemala expresó su preocupación porque las leyes vigentes sobre la difamación pudieran utilizarse para restringir las críticas al Gobierno o a funcionarios públicos, recomendando una reforma de la legislación para asegurar el debido equilibrio entre la protección de la reputación y la libertad de expresión (Comité de Derechos Humanos, CCPR/CO/72/GTM, para. 28.).

<sup>1</sup> Fuente: Observatorio de Periodistas de la Agencia de Noticias CERIGUA