



OEA

**Comisión Interamericana
de Derechos Humanos**

INFORME ANUAL DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS 2009

**INFORME DE LA RELATORÍA ESPECIAL
PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN**

INFORME ANUAL DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS 2009
INFORME DE LA RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN



Organización de los
Estados Americanos





Organización de los
Estados Americanos



COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

OEA/Ser.LV/II.
Doc. 51
30 Diciembre 2009
Original: Español

INFORME ANUAL DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS 2009

INFORME DE LA RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

**CATALINA BOTERO MARINO
RELATORA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESION**

2010

Internet: <http://www.cidh.org/relatoria>

Email : cidhexpresion@oas.org

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights. Office of the Special Rapporteur on Freedom of Expression.

Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009 / Catalina Botero Marino, Relatora Especial para la Libertad de Expresión.

p. ; cm. (OEA documentos oficiales ; OEA Ser.L/V/II Doc. 51)(OAS official records ; OEA Ser.L/V/II Doc. 51)

ISBN 978-0-8270-5473-8

1. Freedom of information--America. 2. Freedom of speech--America. 3. Freedom of information--America. 4. Civil rights--America. 5. Human rights--America. I. Botero Marino, Catalina. II. Title. III. Series. IV. Series. OAS official records ; OEA/Ser.L/V/ II

OEA Ser.L/V/II. Doc. 51



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



Documento elaborado e impreso gracias al soporte financiero de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional SIDA/ASDI, Comisión Europea (IEDDH Cris No. 2009 / 167-432), el Reino Unido de Gran Bretaña y Norte de Irlanda a través de la Embajada Británica en Colombia y los gobiernos de Costa Rica, Irlanda, Francia, Suiza y Estados Unidos

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 30 de diciembre de 2009¹

¹ El Informe Anual de la CIDH fue aprobado en diciembre de 2009 en sesión plenaria por la Comisión compuesta por Luz Patricia Mejía Guerrero, Víctor E. Abramovich, Felipe Gonzalez, Sir Clare Kamau Roberts, Paulo Sérgio Pinheiro, Florentín Meléndez y Paolo G. Carozza.

**INFORME ANUAL DE LA RELATORÍA PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN
2009**

ÍNDICE

TABLA DE ACRÓNIMOS Y REFERENCIAS	xi
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I INFORMACIÓN GENERAL.....	5
A. Creación de la Relatoría Especial y respaldo institucional	5
B. Mandato de la Relatoría Especial	8
C. Principales actividades de la Relatoría Especial	9
1. Sistema de casos individuales: Litigio estratégico en materia de libertad de expresión dentro del sistema interamericano	9
2. Medidas cautelares	12
3. Audiencias públicas	13
4. Visitas oficiales	14
5. Seminarios y talleres de trabajo con actores estratégicos en la región.....	14
6. Informe Anual y producción de conocimiento experto	19
7. Pronunciamientos y declaraciones especiales: El ejercicio de la magistratura de opinión.....	19
D. Equipo de trabajo de la Relatoría Especial	21
E. Financiamiento	22
CAPÍTULO II EVALUACIÓN SOBRE EL ESTADO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN EL HEMISFERIO	24
A. Introducción y metodología	24
B. Evaluación sobre la situación de la libertad de expresión en los Estados miembros.....	25
1. Antigua y Barbuda	25
2. Argentina	25
3. Barbados	36
4. Bolivia	37
5. Brasil	44
6. Canadá	51
7. Chile	54
8. Colombia	57
9. Costa Rica	72
10. Cuba	74
11. Ecuador.....	80
12. El Salvador	91
13. Estados Unidos	92
14. Granada	95
15. Guatemala	96
16. Guyana	101
17. Haití	102
18. Honduras.....	103
19. Jamaica	129
20. México	131
21. Nicaragua	147
22. Panamá	154
23. Paraguay	156
24. Perú.....	158

25.	República Dominicana	165
26.	Santa Lucía.....	166
27.	Surinam	167
28.	Uruguay	167
29.	Venezuela.....	171
CAPÍTULO III MARCO JURÍDICO INTERAMERICANO DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN		235
A.	Importancia y función del derecho a la libertad de expresión	235
1.	Importancia de la libertad de expresión en el marco jurídico interamericano ...	235
2.	Funciones del derecho a la libertad de expresión	236
B.	Características principales del derecho a la libertad de expresión	238
1.	Titularidad del derecho a la libertad de expresión	238
2.	Doble dimensión—individual y colectiva—de la libertad de expresión	239
3.	Deberes y responsabilidades que forman parte del contenido de la libertad de expresión	240
C.	Tipos de discurso protegidos por la libertad de expresión.....	241
1.	Tipos de discurso protegidos según su forma.....	241
a.	Formas de expresión específicamente protegidas por los instrumentos interamericanos	241
2.	Tipos de discurso protegidos según su contenido	244
a.	Presunción de cobertura <i>ab initio</i> para todo tipo de expresiones, incluidos los discursos ofensivos, chocantes o perturbadores	244
b.	Discursos especialmente protegidos.....	245
i.	Discurso político y sobre asuntos de interés público	245
ii.	Discurso sobre funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones y sobre candidatos a ocupar cargos públicos	247
iii.	Discursos que expresan elementos esenciales de la identidad o dignidad personales.....	253
3.	Discursos no protegidos por la libertad de expresión	254
D.	Limitaciones a la libertad de expresión	256
1.	Admisibilidad de limitaciones bajo la Convención Americana	256
2.	Condiciones que deben cumplir las limitaciones para ser legítimas según la Convención Americana	258
a.	Regla general: Compatibilidad de las limitaciones con el principio democrático	258
b.	Condiciones específicas derivadas del artículo 13.2: El <i>test</i> tripartito	258
i.	Las limitaciones deben establecerse mediante leyes redactadas de manera clara y precisa.....	258
ii.	Las limitaciones deben estar orientadas al logro de los objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana	261
iii.	Las limitaciones deben ser necesarias en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que persiguen, estrictamente proporcionadas a la finalidad que buscan, e idóneas para lograr el objetivo imperioso que pretenden.....	263
c.	Tipos de limitaciones incompatibles con el artículo 13 de la Convención Americana	265
i.	Las limitaciones no deben equivaler a censura previa, por lo cual, únicamente pueden ser establecidas mediante responsabilidades ulteriores y proporcionales	265
ii.	Las limitaciones no pueden ser discriminatorias ni producir efectos discriminatorios	266
iii.	Las limitaciones no se pueden imponer a través de medios indirectos como los que proscriben el artículo 13.3 de la Convención Americana.....	267

iv.	Carácter excepcional de las limitaciones	268
3.	Estándares de control más estrictos para ciertas limitaciones en atención al tipo de discurso sobre el que recaen	268
4.	Medios de limitación de la libertad de expresión para proteger los derechos ajenos a la honra y a la reputación	269
a.	Reglas generales	269
b.	Casos en los que la Corte Interamericana ha examinado el conflicto entre el derecho a la libertad de expresión y derechos personalísimos como el derecho a la honra y reputación de funcionarios públicos	277
c.	Incompatibilidad fundamental entre las “leyes de desacato” y la Convención Americana	283
E.	La prohibición de la censura y de las restricciones indirectas a la libertad de expresión	287
1.	La prohibición de la censura previa directa	287
2.	La prohibición de restricciones indirectas a la libertad de expresión por las autoridades	289
3.	La prohibición de restricciones indirectas a la libertad de expresión por causas distintas al abuso de restricciones estatales	293
F.	Los periodistas y los medios de comunicación social	295
1.	Importancia del periodismo y de los medios para la democracia. Caracterización del periodismo bajo la Convención Americana	295
2.	Responsabilidad inherente al ejercicio del periodismo	297
3.	Derechos de los periodistas y deberes estatales de protección de la integridad e independencia de los periodistas y medios de comunicación	297
4.	Periodistas que cubren situaciones de conflicto armado o de emergencia	306
5.	Condiciones inherentes al funcionamiento de los medios de comunicación	307
G.	El ejercicio de la libertad de expresión por parte de los funcionarios públicos .	308
1.	Deberes generales a los que está sujeto el ejercicio de la libertad de expresión por parte de los funcionarios públicos	308
2.	El deber de confidencialidad al que pueden estar sujetos ciertos tipos de información manejada por el Estado	313
3.	El derecho y deber de los funcionarios públicos de efectuar denuncias de violaciones a los derechos humanos	313
4.	La situación particular de los miembros de las Fuerzas Armadas	313
H.	La libertad de expresión en el ámbito de los procesos electorales	315
I.	Pluralismo, diversidad y libertad de expresión	317
CAPÍTULO IV	EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN	321
A.	Introducción	321
B.	Principios rectores del derecho de acceso a la información	323
1.	Principio de máxima divulgación	323
a.	El derecho de acceso a la información es la regla y el secreto la excepción..	323
b.	Carga probatoria para el Estado en caso de establecer limitaciones al derecho de acceso a la información	324
c.	Preeminencia del derecho de acceso a la información en caso de conflictos de normas o de falta de regulación	325
2.	Principio de buena fe	325
C.	Contenido y alcance del derecho de acceso a la información	325
1.	Toda persona es titular del derecho de acceso a la información	325
2.	Sujetos obligados por el derecho de acceso a la información	326
3.	Objeto del derecho	326
4.	Obligaciones impuestas al Estado por el derecho de acceso a la información .	326
a.	Obligación de responder de manera oportuna, completa y accesible a las solicitudes que sean formuladas	326

b.	Obligación de contar con un recurso que permita la satisfacción del derecho de acceso a la información	327
c.	Obligación de contar con un recurso judicial idóneo y efectivo para la revisión de las negativas de entrega de información	328
d.	Obligación de transparencia activa	329
e.	Obligación de producir o capturar información	329
f.	Obligación de generar una cultura de transparencia	330
g.	Obligación de implementación adecuada	330
h.	Obligación de adecuar el ordenamiento jurídico a las exigencias del derecho de acceso a la información	331
5.	Limitaciones del derecho de acceso a la información	332
a.	Admisibilidad y condiciones de las limitaciones	332
b.	Carácter excepcional de las limitaciones	332
c.	Consagración legal de las excepciones	332
d.	Objetivos legítimos bajo la Convención Americana	333
e.	Necesidad y proporcionalidad de las limitaciones	333
f.	Deber de justificar con claridad las respuestas negativas a las peticiones de acceso a la información bajo control del Estado	334
g.	Información reservada o secreta	334
h.	Datos personales y derecho de acceso a la información	336
D.	Aplicaciones específicas del derecho de acceso a la información	337
1.	Restricción en el acceso a las fuentes oficiales de información en actos o eventos públicos	337
2.	Acceso a la información y el derecho a la consulta de los pueblos indígenas ..	337
3.	Acceso a la información y creación y conservación de archivos policiales	341
4.	Acceso a la información y a los archivos de memoria histórica sobre graves violaciones de derechos humanos	341
a.	Deber de permitir el acceso a los archivos en los cuales exista información relacionada con violaciones graves de derechos humanos	342
b.	Deber de crear y conservar archivos vinculados con graves violaciones de derechos humanos	343
c.	Deber de producir información vinculada con graves violaciones de derechos humanos	344
E.	Jurisprudencia nacional y buenas prácticas de derecho interno en materia de acceso a la información	344
1.	Jurisprudencia sobre el acceso a la información como derecho fundamental autónomo	346
2.	Jurisprudencia sobre el carácter universal del acceso a la información	347
3.	Jurisprudencia sobre el principio de máxima divulgación	348
a.	Jurisprudencia sobre el principio de máxima divulgación como principio rector del acceso a la información	348
b.	Jurisprudencia sobre la aplicación del principio de máxima divulgación para ordenar el acceso a información sobre publicidad oficial	351
c.	Jurisprudencia sobre el derecho de acceso a la información sobre empresas privadas contratistas del Estado o prestadoras de servicios públicos	352
d.	Jurisprudencia sobre la definición de documento público	355
e.	Jurisprudencia sobre el deber de construir restrictivamente las excepciones al principio de máxima divulgación	356
f.	Jurisprudencia sobre derecho a conocer los salarios o ingresos provenientes de recursos públicos	357
4.	Jurisprudencia sobre la obligación de responder de manera oportuna, completa y accesible	358

a.	Jurisprudencia sobre la obligación de contar con un procedimiento administrativo de acceso a la información simple, rápido y gratuito	358
b.	Jurisprudencia sobre la obligación de contar con un recurso judicial adecuado y efectivo	359
c.	Jurisprudencia sobre el deber de indicar al solicitante la fuente, el lugar y la forma en que puede tener acceso a la información previamente publicada	360
d.	Jurisprudencia sobre el deber de diligencia y asistencia de la administración respecto del derecho de acceso a la información	361
e.	Jurisprudencia sobre afirmativa ficta	363
5.	Jurisprudencia sobre acceso a la información de datos personales	364
a.	Jurisprudencia sobre acceso a la información y derechos personales	364
b.	Jurisprudencia sobre el deber de someter a revisión judicial, en forma reservada en el despacho del juez, la no entrega de documentos por razones de seguridad nacional	364
c.	Jurisprudencia sobre el acceso a la información de deudas tributarias “incobrables”	365
d.	Jurisprudencia sobre el acceso a la información de datos de terceros no consultados y alcances de la obligación del Estado ante una solicitud de información que representa una carga especialmente onerosa	368
e.	Jurisprudencia sobre el derecho de acceso a archivos y registros públicos en los cuales obra información del solicitante	370
6.	Jurisprudencia sobre las restricciones al acceso a la información	372
a.	Jurisprudencia sobre el régimen general de los límites al derecho al acceso a la información	372
b.	Jurisprudencia sobre la necesidad de que los límites se encuentren fijados por ley	372
c.	Jurisprudencia sobre la necesidad de que las leyes que establezcan las limitaciones sean claras y precisas y no vagas o genéricas	373
d.	Jurisprudencia sobre la necesidad de que la reserva de la información se establezca por plazos limitados y razonables	373
e.	Jurisprudencia sobre la necesidad de realizar un juicio de proporcionalidad estricto cuando se invoque el carácter reservado de la información	374
f.	Jurisprudencia sobre la obligación de elaborar una versión pública de un documento cuando la información solicitada sea parcialmente confidencial	376
g.	Jurisprudencia sobre el deber del Estado de demostrar los requisitos de causalidad y acreditación del daño para invocar el carácter reservado de un acto de trámite	377
7.	Jurisprudencia sobre la prohibición de sancionar a los periodistas o medios por la publicación de información reservada	378
CAPÍTULO V INCORPORACIÓN NACIONAL DE LOS ESTÁNDARES INTERAMERICANOS EN MATERIA DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN DURANTE 2009		379
A.	La implementación de los estándares del sistema interamericano en los ordenamientos nacionales	380
B.	Incorporación de estándares en materia de libertad de expresión a través de reformas legislativas	386
1.	La despenalización de la expresión en materia de interés público en Uruguay	386
2.	Reformas del Código Penal y de la Ley de Prensa de Argentina con el objetivo de despenalizar las expresiones de interés público	387
C.	Decisiones de tribunales nacionales que incorporan los estándares interamericanos en materia de libertad de expresión	388
1.	Sentencia del Supremo Tribunal Federal de Brasil sobre la exigencia de un título profesional para el ejercicio del periodismo	388
a.	Breve recuento del caso	389

b.	Razonamiento del tribunal e incorporación de estándares interamericanos	389
2.	Sentencia del Supremo Tribunal Federal de Brasil que declaró incompatible con la Constitución la Ley de Prensa	391
a.	Breve recuento del caso	391
b.	Razonamiento del tribunal y aplicación de estándares interamericanos.....	391
3.	Sentencia T-298/09 de la Corte Constitucional de Colombia sobre la reserva de la fuente.....	392
a.	Breve recuento del caso	392
b.	Razonamiento del tribunal y aplicación de estándares interamericanos.....	393
4.	Sentencia del Juzgado de Letras del Trabajo de Valparaíso en Chile: Protesta social y libertad de expresión.....	394
a.	Breve recuento del caso	395
b.	Razonamiento del juzgado y aplicación de estándares interamericanos	396
5.	Decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México sobre la incompatibilidad de las leyes penales vagas que protegen el honor y la intimidad de los funcionarios públicos con la Constitución	398
a.	Breve recuento del caso	398
b.	Razonamiento del tribunal y aplicación de estándares interamericanos.....	399
6.	Decisión de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México sobre la protección especial del derecho a la libertad de expresión respecto de asuntos que pueden revestir un interés público	404
a.	Breve recuento del caso	404
b.	Razonamiento del tribunal y aplicación de estándares interamericanos.....	405
7.	Sentencia C-417/09 de la Corte Constitucional de Colombia sobre la excepción de verdad (<i>exceptio veritatis</i>).....	407
a.	Breve recuento del caso	407
b.	Razonamiento del tribunal y aplicación de estándares interamericanos.....	408
D.	Conclusiones	410
CAPÍTULO VI	LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y RADIODIFUSIÓN.....	412
A.	Introducción.....	412
B.	Aspectos generales sobre la finalidad y los límites de la regulación estatal en materia de radiodifusión	414
1.	Naturaleza de la regulación sobre radiodifusión.....	414
2.	Requisitos generales para que la regulación de la radiodifusión resulte compatible con lo dispuesto en el artículo 13.2 de la Convención Americana en materia de limitaciones a la libertad de expresión	415
3.	La regulación sobre radiodifusión debe estar establecida mediante una ley redactada de manera clara y precisa	416
4.	La regulación sobre radiodifusión, cuando puede afectar el derecho a la libertad de expresión, sólo es legítima si persigue una finalidad amparada por la Convención Americana	418
a.	La regulación sobre radiodifusión debería tener como finalidad garantizar una mayor seguridad para que las personas puedan expresarse con libertad y sin miedo a ser sancionadas o estigmatizadas por ello	419
b.	La regulación sobre radiodifusión debería tener como finalidad asegurar igualdad de condiciones en el acceso a las frecuencias y mayor diversidad de los medios de comunicación audiovisual.....	419
5.	La regulación sobre radiodifusión sólo puede contemplar aquellas restricciones que sean necesarias, idóneas y proporcionales para lograr la finalidad que se persigue	423
C.	Sobre la autoridad de aplicación y fiscalización de la actividad de radiodifusión.....	424

1.	La autoridad de aplicación y fiscalización debería ser un órgano independiente y autónomo del poder político y económico.....	426
2.	La autoridad de aplicación y fiscalización debe proceder de modo transparente y respetuoso del debido proceso.....	427
D.	Sobre la asignación y renovación de las frecuencias.....	428
1.	Criterios y procedimiento de asignación	428
2.	Reconocimiento de los distintos sectores	430
3.	Condiciones de uso exigidas.....	431
4.	Sobre la renovación de las licencias.....	431
E.	Sobre la transformación digital.....	432
F.	Sobre los medios públicos de comunicación.....	433
1.	Mandato establecido por ley.....	434
2.	Independencia	434
3.	Acceso universal y financiamiento adecuado	435
4.	Transparencia y rendición de cuentas	436
G.	Sobre los medios comunitarios de radiodifusión.....	436
1.	Importancia y características	437
2.	Reconocimiento legal	439
3.	Reservas de espectro y condiciones equitativas de acceso y de uso de las licencias.....	440
H.	Sobre la radiodifusión privada comercial.....	441
I.	Sobre el deber estatal de evitar monopolios u oligopolios en la radiodifusión..	441
J.	Publicidad oficial y otras formas de financiamiento de la radiodifusión	443
K.	Sobre el régimen de sanciones.....	446
1.	Legitimidad de las sanciones	447
2.	Debido proceso	448
	CAPÍTULO VII CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	450
A.	Violencia contra periodistas y medios de comunicación	450
B.	Criminalización de la expresión e impulso de la proporcionalidad en las sanciones ulteriores	451
C.	Manifestaciones de altas autoridades estatales con base en la línea editorial .	452
D.	Censura previa	452
E.	Asignación discriminatoria de la publicidad oficial	452
F.	Avances en materia de acceso a la información.....	453
G.	Asignación de frecuencias radioeléctricas.....	453
	ANEXOS	1
A.	CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS	1
	Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión	1
B.	DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS SOBRE LIBERTAD DE EXPRESIÓN.....	2
C.	DECLARACIÓN CONJUNTA SOBRE MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y ELECCIONES	5
D.	COMUNICADOS DE PRENSA	8
1.	COMUNICADO DE PRENSA N° R01/09.....	8
2.	COMUNICADO DE PRENSA CONJUNTO N° R05/09	9
3.	COMUNICADO DE PRENSA N° R15/09.....	11
4.	COMUNICADO DE PRENSA N° R21/09.....	13
5.	COMUNICADO DE PRENSA N° R22/09.....	14
6.	COMUNICADO DE PRENSA N° R24/09.....	15
7.	COMUNICADO DE PRENSA N° R29/09.....	16
8.	COMUNICADO DE PRENSA CONJUNTO N° R33/09	17
9.	COMUNICADO DE PRENSA N° R34/09.....	19
10.	COMUNICADO DE PRENSA N° R36/09.....	21
11.	COMUNICADO DE PRENSA N° R38/09.....	22

12. COMUNICADO DE PRENSA N° R41/09.....	24
13. COMUNICADO DE PRENSA N° R44/09.....	25
14. COMUNICADO DE PRENSA N° R48/09.....	26
15. COMUNICADO DE PRENSA N° R50/09.....	27
16. COMUNICADO DE PRENSA N° R51/09.....	29
17. COMUNICADO DE PRENSA N° R54/09.....	30
18. COMUNICADO DE PRENSA N° R55/09.....	31
19. COMUNICADO DE PRENSA N° R57/09.....	33
20. COMUNICADO DE PRENSA N° R60/09.....	35
21. COMUNICADO DE PRENSA N° R62/09.....	42
22. COMUNICADO DE PRENSA N° R66/09.....	43
23. COMUNICADO DE PRENSA N° R67/09.....	44
24. COMUNICADO DE PRENSA N° R70/09.....	45
25. COMUNICADO DE PRENSA N° R71/09.....	46
26. COMUNICADO DE PRENSA N° R72/09.....	48
27. COMUNICADO DE PRENSA N° R76/09.....	50
28. COMUNICADO DE PRENSA N° R79/09.....	52
29. COMUNICADO DE PRENSA N° R83/09.....	53
30. COMUNICADO DE PRENSA N° R87/09.....	54
31. COMUNICADO DE PRENSA N° R88/09.....	55
E. RESOLUCIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS 2009.....	56
1. AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09).- ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA	56
2. AG/RES. 2523 (XXXIX-O/09).- DERECHO A LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO Y EXPRESIÓN Y LA IMPORTANCIA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN	61

TABLA DE ACRÓNIMOS Y REFERENCIAS

CIDH:	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Comisión Africana:	Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos
Convención Americana:	Convención Americana sobre Derechos Humanos
Convenio Europeo:	Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales
Corte Interamericana:	Corte Interamericana de Derechos Humanos
Declaración de Principios:	Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión
Declaración Americana:	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
OEA:	Organización de los Estados Americanos
OIT:	Organización Internacional del Trabajo
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
OSCE:	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PIDCP:	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
Relatoría Especial:	Relatoría Especial para la Libertad de Expresión
Tribunal Europeo:	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
UNESCO:	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

INTRODUCCIÓN

1. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (en adelante “Relatoría Especial”) fue creada por la CIDH en octubre de 1997, durante su 97° Período de Sesiones. Desde su establecimiento, la Relatoría Especial contó con el respaldo de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (en adelante “OEA”), las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, los periodistas y, principalmente, las víctimas de violaciones al derecho a la libertad de expresión. En efecto, quienes han acudido al sistema interamericano de derechos humanos como mecanismo de protección y garantía de la libertad de expresión, han visto en la Relatoría Especial un apoyo decisivo para restablecer las garantías necesarias al ejercicio de sus derechos y para asegurar que se reparen las consecuencias derivadas de su vulneración.

2. Durante sus once años de funcionamiento, la Relatoría Especial ha trabajado en la promoción del derecho a la libertad de expresión a través de la asistencia técnica en casos individuales ante el sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Con el mismo propósito, y en el marco de la CIDH, la Relatoría Especial ha preparado informes temáticos y de países, ha realizado visitas oficiales y viajes de promoción, y ha participado en decenas de conferencias y seminarios que han logrado sensibilizar y capacitar a cientos de funcionarios públicos, periodistas y defensores del derecho a la libertad de expresión.

3. El Informe Anual 2009 obedece a la estructura básica de informes anuales anteriores y cumple con el mandato establecido por la CIDH para la Relatoría Especial. El informe se inicia con un capítulo introductorio general que explica en detalle el mandato de la oficina, los logros más relevantes de la Relatoría Especial en sus once años de trabajo y las actividades realizadas durante 2009.

4. El capítulo II presenta la tradicional evaluación de la situación de la libertad de expresión en el hemisferio. Durante 2009, la Relatoría Especial recibió información de múltiples fuentes sobre las situaciones que podrían afectar el ejercicio de la libertad de expresión y los avances en las garantías de este derecho. Siguiendo la metodología de los informes anuales anteriores, estos datos fueron evaluados a la luz de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión (en adelante “Declaración de Principios”), aprobada por la CIDH en 2000. La Declaración de Principios constituye una interpretación autorizada del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “Convención Americana”), así como un importante instrumento para ayudar a los Estados a abordar problemas y promover, garantizar y respetar el derecho a la libertad de expresión.

5. A partir del análisis de las situaciones que se reportan en el hemisferio, la Relatoría Especial subrayó algunos desafíos que enfrentan los Estados de la región. En particular, este informe pone énfasis en los asesinatos, agresiones y amenazas contra los periodistas. Los Estados tienen la obligación de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de estos hechos, no sólo para reparar a sus víctimas y familiares, sino también para prevenir la ocurrencia de hechos futuros de violencia e intimidación. Asimismo, la Relatoría Especial considera importante llamar la atención sobre otros aspectos de la libertad de expresión en las Américas, tales como: el avance y los desafíos que presenta el derecho de acceso a la información; el uso que se puede hacer del derecho penal para inhibir o sancionar expresiones críticas o disidentes; los avances y retrocesos en el impulso de la diversidad y el pluralismo en el proceso comunicativo; la importancia de reformar algunos

mecanismos que pueden ser empleados como formas de censura indirecta, entre otros temas.

6. El capítulo III continúa la práctica de la Relatoría Especial de presentar un estudio sobre la jurisprudencia en materia de libertad de expresión. El objetivo de este capítulo es presentar de manera sistemática y actualizada la jurisprudencia interamericana que define el alcance y contenido de este derecho. Este año se retoma y actualiza el informe de estándares interamericanos elaborados para el Informe Anual 2008, el cual sistematizó la jurisprudencia que establece la importancia, función, características y limitaciones al ejercicio del derecho a la libertad de expresión, así como los tipos de discurso protegidos. Cumpliendo con el mandato dado a la Relatoría Especial en las resoluciones de la Asamblea General de la OEA², el capítulo también desarrolla otros temas relevantes dentro del ejercicio del derecho a la libertad de expresión, tales como: la prohibición de la censura y las restricciones indirectas; los periodistas y los medios de comunicación social; la libertad de expresión por parte de funcionarios públicos; y la libertad de expresión en el ámbito de los procesos electorales. La sistematización de la jurisprudencia constituye una herramienta importante para que jueces, funcionarios públicos, organizaciones sociales y periodistas, conozcan y apliquen los estándares del sistema interamericano.

7. Los capítulos IV a VI presentan algunos desarrollos teóricos de temas de particular relevancia para la Relatoría Especial respecto de los cuales ha recibido mandatos específicos de la Asamblea General de la OEA. El capítulo IV desarrolla el marco jurídico interamericano del derecho de acceso a la información e incluye jurisprudencia de distintos Estados miembros de la OEA sobre la materia. El capítulo V trata las diversas formas como los tribunales y órganos legislativos de la región han incorporado los estándares interamericanos en materia de libertad de expresión a sus ordenamientos internos. El capítulo VI expone las implicaciones del derecho a la libertad de expresión sobre los marcos regulatorios de las frecuencias radioeléctricas.

8. Finalmente, el capítulo VII formula las recomendaciones que la Relatoría Especial considera esenciales para proteger, garantizar y promover adecuadamente el derecho a la libertad de pensamiento y expresión en toda la región.

9. La intensa labor desarrollada por la Relatoría Especial le ha permitido consolidarse como la oficina experta de la OEA a cargo de la promoción y el monitoreo del respeto a la libertad de expresión en el hemisferio. Este posicionamiento ha generado, a su vez, un incremento sustancial en las expectativas de la sociedad regional sobre la labor y desempeño de la Relatoría Especial. Para hacer frente a esta demanda, es necesario dar atención no sólo al apoyo institucional y político de la Relatoría Especial, sino también a su respaldo financiero, pues sin éste no sería posible su funcionamiento ni el despliegue de las actividades que exige su mandato. La Relatoría Especial no recibe directamente recursos del fondo regular de la OEA, por lo que su sostén depende, en gran medida, de las contribuciones voluntarias que han realizado algunos Estados, y los aportes de fundaciones y organismos de cooperación para proyectos específicos. Es importante exhortar, una vez más, a los Estados miembros de la OEA a seguir los pasos de aquellos países que han respondido al llamado de las cumbres hemisféricas de apoyar a la Relatoría Especial. El Plan de Acción aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada en Quebec en abril de 2001, establece que, “para fortalecer la

² En las resoluciones 1932 (XXXIII-O/03) de 2003, 2057 (XXXIV-O/04) de 2004, 2121 (XXXV-O/05) de 2005, 2252 (XXVI-O/06) de 2006, 2288 (XXXVII-O/07) de 2007, 2434 (XXXVIII-O/08) de 2008, y 2523 (XXXIX-O/09) de 2009, la Asamblea General de la OEA también ha instado a la Relatoría Especial a continuar adelantando actividades en materia del derecho de acceso a la información.

democracia, crear prosperidad y desarrollar el potencial humano, los Estados apoyarán la labor del sistema interamericano de derechos humanos en el área de libertad de expresión, a través del Relator Especial de la CIDH para la Libertad de Expresión”.

10. La Relatoría Especial agradece las contribuciones financieras recibidas durante 2009 por parte de Costa Rica, los Estados Unidos de América, el Reino Unido, Irlanda, Suecia—a través de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi)—, Suiza, y la Comisión Europea. Una vez más, la Relatoría Especial invita a otros Estados a que se sumen a este importante apoyo.

11. La Relatora Especial Catalina Botero Marino agradece la confianza de la CIDH y destaca la labor de sus antecesores en la consolidación de la Relatoría Especial. En particular, la Relatora Especial agradece a su equipo de trabajo por la labor comprometida y ejemplar que ha llevado a cabo. Este informe anual es fruto de su esfuerzo, mística y dedicación.

12. El presente informe anual pretende contribuir al establecimiento de un mejor ambiente para el ejercicio de la libertad de expresión en toda la región y, por ese mecanismo, asegurar el fortalecimiento de la democracia, el bienestar y el progreso de los habitantes del hemisferio. Su objetivo es colaborar con los Estados miembros de la OEA en la visibilización de los problemas que todos queremos resolver, así como en la formulación de propuestas y recomendaciones viables asentadas en la doctrina y la jurisprudencia regional. Para lograr ese propósito, es necesario que el trabajo de la Relatoría Especial sea entendido como un insumo útil para la respuesta de los desafíos que afrontamos, que dé lugar a un diálogo amplio y fluido, no sólo con los Estados miembros de la OEA, sino también con los integrantes de la sociedad civil y los comunicadores sociales de toda la región.

CAPÍTULO I INFORMACIÓN GENERAL

A. Creación de la Relatoría Especial y respaldo institucional

1. La Relatoría Especial fue creada por la CIDH en octubre de 1997, durante su 97° Período de Sesiones, por decisión unánime de sus miembros. La Relatoría Especial fue establecida como una oficina de carácter permanente, independencia funcional y estructura operativa propia. Con ello, la CIDH buscó estimular la defensa hemisférica del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, considerando su papel fundamental en la consolidación y desarrollo del sistema democrático, así como en la protección, garantía y promoción de los demás derechos humanos. En su 98° Período de Sesiones, celebrado en marzo de 1998, la CIDH definió de manera general las características y funciones de la Relatoría Especial y decidió crear un fondo voluntario para su asistencia económica.

2. La iniciativa de la CIDH de crear una Relatoría Especial de carácter permanente encontró pleno respaldo en los Estados miembros de la OEA. En efecto, durante la Segunda Cumbre de las Américas, los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron el papel fundamental que tiene el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, y manifestaron su satisfacción por la creación de la Relatoría Especial. En la Declaración de Santiago, adoptada en abril de 1998, los Jefes de Estado y de Gobierno señalaron lo siguiente:

Coincidimos en que una prensa libre desempeña un papel fundamental [para la defensa de los derechos humanos] y reafirmamos la importancia de garantizar la libertad de expresión, de información y de opinión. Celebramos la reciente constitución de un Relator Especial para la Libertad de Expresión, en el marco de la Organización de los Estados Americanos¹.

3. Asimismo, los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas se comprometieron a apoyar a la Relatoría Especial. Sobre el particular, en el Plan de Acción de la citada cumbre se recomendó lo siguiente:

Fortalecer el ejercicio y respeto de todos los derechos humanos y la consolidación de la democracia, incluyendo el derecho fundamental a la libertad de expresión, información y de pensamiento, mediante el apoyo a las actividades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en este campo, en particular a la recién creada Relatoría Especial para la Libertad de Expresión².

4. Durante la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada en Quebec, Canadá, los Jefes de Estado y de Gobierno ratificaron el mandato de la Relatoría Especial, agregando el siguiente punto a su agenda:

Apoyarán la labor del [s]istema [i]nteramericano de [d]erechos [h]umanos en materia de libertad de expresión a través del Relator Especial [para la] Libertad de Expresión de la CIDH, y procederán a la difusión de los trabajos de jurisprudencia comparada, y

¹ Declaración de Santiago. Segunda Cumbre de las Américas, 18-19 de abril de 1998, Santiago, Chile. En: Documentos Oficiales del Proceso de Cumbres de Miami a Santiago. Volumen I. Oficina de Seguimiento de Cumbres, OEA.

² Plan de Acción. Segunda Cumbre de las Américas, 18-19 de abril de 1998, Santiago, Chile. En: Documentos Oficiales del Proceso de Cumbres de Miami a Santiago. Volumen I. Oficina de Seguimiento de Cumbres, OEA.

buscarán, asimismo, asegurar que su legislación nacional sobre libertad de expresión esté conforme a las obligaciones jurídicas internacionales³.

5. En distintas oportunidades, la Asamblea General de la OEA ha manifestado su respaldo a la labor de la Relatoría Especial y le ha encomendado el seguimiento o análisis de algunos de los derechos que integran la libertad de expresión. En 2005, la Asamblea General de la OEA aprobó la resolución 2149 (XXXV-O/05), que reafirmó el derecho a la libertad de expresión, reconoció las importantes contribuciones realizadas en el Informe Anual 2004 de la Relatoría Especial, y exhortó al seguimiento de los temas incluidos en ese informe, tales como: la evaluación de la situación de la libertad de expresión en la región; las violaciones indirectas a la libertad de expresión; el impacto de la concentración en la propiedad de los medios de comunicación social; y el tratamiento de las expresiones de odio en la Convención Americana⁴. La Relatoría Especial ha analizado estos temas en distintos informes anuales, en el marco de la evaluación de la situación de la libertad de expresión en la región, y en el cumplimiento de su tarea de crear conocimiento experto y promover estándares regionales en la materia.

6. En 2006, la Asamblea General de la OEA reiteró su respaldo a la Relatoría Especial a través de la resolución 2237 (XXXVI-O/06). En esta resolución, la Asamblea General reafirmó el derecho a la libertad de expresión, reconoció las importantes contribuciones realizadas en el Informe Anual 2005 de la Relatoría Especial, y exhortó al seguimiento de los temas que figuran en dicho informe, que incluyeron, entre otros, las manifestaciones públicas como ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de reunión, así como la libertad de expresión y los procesos electorales⁵. Al igual que en el caso anterior, la Relatoría Especial ha hecho un seguimiento de estos temas en su evaluación anual sobre la situación de la libertad de expresión en la región. En la misma resolución, la Asamblea General solicitó convocar a una sesión especial en la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos para profundizar la jurisprudencia internacional sobre el artículo 13 de la Convención Americana, y tratar específicamente temas como las manifestaciones públicas y la libertad de expresión, así como los desarrollos y alcances del artículo 11 de la Convención Americana. Esta sesión se celebró el 26 y 27 de octubre de 2007.

7. En 2007, la Asamblea General de la OEA aprobó la resolución 2287 (XXXVII-O/07), por medio de la cual invitó a los Estados miembros a considerar las recomendaciones de la Relatoría Especial en materia de leyes sobre difamación. En esta resolución, la Asamblea General reiteró su pedido de convocar a una sesión especial en la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos para profundizar la jurisprudencia internacional existente relativa al artículo 13 de la Convención Americana. Esta sesión se realizó el 28 y 29 de febrero de 2008.

8. En materia de acceso a la información, la Asamblea General ha realizado varios pronunciamientos respaldando la labor de la Relatoría Especial, e instado a la adopción de sus recomendaciones. En 2003, en su resolución 1932 (XXXIII-O/03), reiterada en 2004 en la resolución 2057 (XXXIV-O/04), y en 2005 en la resolución 2121 (XXXV-O/05), la Asamblea General exhortó a la Relatoría Especial a continuar elaborando un capítulo en sus informes anuales sobre la situación del acceso a la información pública en la región. En

³ Plan de Acción. Tercera Cumbre de las Américas, 20-22 de abril de 2001, Quebec, Canadá. Disponible en: http://www.summit-americas.org/iii_summit/iii_summit_poa_sp.pdf.

⁴ CIDH. Informe Anual 2004. Volumen III. Capítulos II, V y VII. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=459&IID=2>.

⁵ CIDH. Informe Anual 2005. Volumen II. Capítulos V y VI. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=662&IID=2>.

2006, a través de la resolución 2252 (XXVI-O/06), entre otros puntos, se encomendó a la Relatoría Especial asesorar a los Estados miembros de la OEA que soliciten apoyo para la elaboración de legislación y mecanismos sobre acceso a la información. Asimismo, se pidió a la CIDH hacer un estudio sobre las distintas formas de garantizar a todas las personas el derecho a buscar, recibir y difundir información pública sobre la base del principio de libertad de expresión. En seguimiento a esta resolución, en agosto de 2007, la Relatoría Especial publicó el “Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información”⁶.

9. En el mismo sentido, en 2007, la Asamblea General aprobó la resolución 2288 (XXXVII-O/07), que resaltó la importancia del derecho al acceso a la información pública, tomó nota de los informes de la Relatoría Especial sobre la situación del derecho de acceso a la información en la región, instó a los Estados a adaptar su legislación para garantizar este derecho, y encomendó a la Relatoría Especial dar asesoramiento a los Estados miembros en dicha materia. También solicitó a distintos organismos dentro de la OEA, incluida la Relatoría Especial, elaborar un documento base sobre las mejores prácticas y el desarrollo de aproximaciones comunes o lineamientos para incrementar el acceso a la información pública. Este documento, preparado en conjunto con el Comité Jurídico Interamericano, el Departamento de Asuntos Jurídicos Internacionales, el Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad, así como con las contribuciones de las delegaciones de los Estados miembros de la OEA, fue aprobado en abril de 2008 por la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos.

10. Durante 2008, la Asamblea General aprobó la resolución 2434 (XXXVIII-O/08), que reafirmó el derecho a la libertad de expresión, reiteró a la CIDH la tarea de hacer seguimiento adecuado al cumplimiento de los estándares en esta materia, así como la profundización del estudio de los temas contenidos en los informes anuales. En la resolución también se invitó a los Estados miembros de la OEA a considerar las recomendaciones de la Relatoría Especial en materia de leyes sobre difamación, en el sentido de derogar o enmendar las normas que tipifican como delito el desacato, la difamación, la injuria y la calumnia, y en tal sentido, regular estas conductas en el ámbito exclusivo del derecho civil. En ese año, la Asamblea General de la OEA también aprobó la resolución 2418 (XXXVIII-O/08), que resaltó la importancia del derecho de acceso a la información pública, instó a los Estados a adaptar su legislación a los estándares en la materia, y encomendó a la Relatoría Especial a dar asesoramiento, así como a continuar incluyendo un capítulo sobre la situación del acceso a la información pública en la región como parte de su informe anual.

11. En 2009, la resolución 2514 (XXXIX-O/09) de la Asamblea General de la OEA reiteró nuevamente la importancia del derecho de acceso a la información pública, y reconoció que el pleno respeto a la libertad de expresión, al acceso a la información pública y a la libre difusión de las ideas, fortalece la democracia y contribuye a un ambiente de tolerancia de todas las opiniones, a una cultura de paz y no violencia, y a fortalecer la gobernabilidad democrática. Asimismo, encomendó a la Relatoría Especial apoyar a los Estados miembros de la OEA en el diseño, ejecución y evaluación de sus normativas y políticas en materia de acceso a la información pública, y a seguir incluyendo en su informe anual un capítulo sobre la situación del acceso a la información pública en la región.

12. También durante 2009, la Asamblea General aprobó la resolución 2523 (XXXIX-O/09), que resaltó la importancia de las recomendaciones de la Relatoría Especial contenidas en los informes anuales 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008. Igualmente, reiteró a

⁶ CIDH. Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información (2007). Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>.

la CIDH realizar el seguimiento de las recomendaciones contenidas en dichos informes y, de manera especial, invitó a los Estados miembros de la OEA a considerar las recomendaciones de la Relatoría Especial, en el sentido de derogar o enmendar las leyes que tipifican como delito el desacato, la difamación, la injuria y la calumnia, así como de regular estas conductas en el ámbito exclusivo del derecho civil.

13. La Relatoría Especial, desde su origen, ha contado también con el respaldo de las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, los periodistas y, principalmente, las personas que han sido víctimas de violaciones a su derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, quienes a su vez han visto en la Relatoría Especial un apoyo importante para el restablecimiento de las garantías necesarias para el ejercicio de sus derechos o para asegurar las justas reparaciones que amerite su situación.

B. Mandato de la Relatoría Especial

14. La Relatoría Especial es una oficina de carácter permanente, con estructura operativa propia y con independencia funcional, que opera dentro del marco jurídico de la CIDH⁷.

15. La Relatoría Especial tiene como mandato general la realización de actividades de protección y promoción del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, que incluyen las siguientes funciones:

- a. Asesorar a la CIDH en la evaluación de casos y solicitudes de medidas cautelares, así como en la preparación de informes;
- b. Realizar actividades de promoción y educación en materia del derecho a la libertad de pensamiento y expresión;
- c. Asesorar a la CIDH en la realización de las visitas *in loco* a los países miembros de la OEA para profundizar la observación general de la situación y/o para investigar una situación particular referida al derecho a la libertad de pensamiento y expresión;
- d. Realizar visitas a los distintos Estados miembros de la OEA.
- e. Realizar informes específicos y temáticos;
- f. Promover la adopción de medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectivo el ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión;
- g. Coordinar acciones de verificación y seguimiento de las condiciones del ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión en los Estados miembros con las defensorías del pueblo o las instituciones nacionales de derechos humanos;
- h. Prestar asesoría técnica a los órganos de la OEA;
- i. Elaborar un informe anual sobre la situación del derecho a la libertad de pensamiento y expresión en las Américas, el cual será considerado por el pleno de la CIDH para la aprobación de su inclusión en el Informe Anual a la Asamblea General; y
- j. Reunir toda la información necesaria para la elaboración de los informes precedentes.

16. Durante 1998, la CIDH llamó a concurso público para ocupar el cargo de Relator Especial. Agotado el proceso, la CIDH decidió designar al abogado argentino

⁷ Al respecto, ver los artículos 40 y 41 de la Convención Americana, y el artículo 18 del Estatuto de la CIDH.

Santiago A. Canton como Relator Especial, quien asumió el cargo el 2 de noviembre de 1998. En marzo de 2002, la CIDH designó al abogado argentino Eduardo A. Bertoni como Relator Especial. Bertoni se desempeñó en este cargo entre mayo de 2002 y diciembre de 2005. El 15 de marzo de 2006, la CIDH eligió al abogado venezolano Ignacio J. Álvarez como Relator Especial. En abril de 2008, la CIDH convocó a concurso para la elección del sucesor de Álvarez. Durante el período en que este puesto estuvo vacante, la Relatoría Especial estuvo a cargo del entonces Presidente de la CIDH, Paolo Carozza. El concurso se cerró el 1º de junio de 2008 y los candidatos preseleccionados a ocupar este cargo fueron entrevistados en julio de 2008, durante el 132º Período de Sesiones de la CIDH. Tras la ronda de entrevistas, el 21 de julio de 2008, la CIDH eligió a la abogada colombiana Catalina Botero Marino como Relatora Especial⁸. La nueva Relatora Especial asumió el cargo el 6 octubre de 2008.

C. Principales actividades de la Relatoría Especial

17. Durante sus once años de existencia, la Relatoría Especial ha cumplido de manera oportuna y dedicada cada una de las tareas que le han sido asignadas por la CIDH y por otros órganos de la OEA como la Asamblea General.

18. En esta parte del informe se resumen de manera muy general las tareas cumplidas, con particular énfasis en las actividades realizadas en 2009.

1. Sistema de casos individuales: Litigio estratégico en materia de libertad de expresión dentro del sistema interamericano

19. Una de las más importantes funciones de la Relatoría Especial es asesorar a la CIDH en la evaluación de peticiones individuales, y preparar los informes correspondientes.

20. El impulso adecuado de las peticiones individuales, además de proveer justicia en el caso específico, permite llamar la atención sobre situaciones paradigmáticas que afectan la libertad de pensamiento y expresión, y crear importante jurisprudencia aplicable tanto por el propio sistema interamericano de derechos humanos como por los tribunales de los países de la región. Asimismo, el sistema de casos individuales constituye un factor esencial dentro de la estrategia integral de promoción y defensa de la libertad de pensamiento y de expresión en la región, estrategia que la Relatoría Especial desarrolla a través de los diferentes mecanismos de trabajo que ofrece el sistema interamericano de derechos humanos.

21. Desde su creación, la Relatoría Especial ha asesorado a la CIDH en la presentación ante la Corte Interamericana de importantes casos individuales sobre libertad de expresión:

- *Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile.* Sentencia de 5 de febrero de 2001. Este caso se refiere a la prohibición de la censura previa. La decisión de la Corte Interamericana llevó a una ejemplar reforma constitucional en Chile y a la creación de un importante estándar hemisférico en la materia.
- *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú.* Sentencia de 6 de febrero de 2001. El peticionario era un ciudadano peruano por naturalización que era accionista

⁸ CIDH. Comunicado de Prensa No. 29/08. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2008/29.08sp.htm>.

mayoritario de un canal de televisión. El medio de comunicación transmitía un programa periodístico que realizaba fuertes críticas al gobierno peruano, incluyendo la emisión de reportajes sobre abusos, torturas y actos de corrupción cometidos por el Servicio de Inteligencia Nacional. Como consecuencia de estos informes, el Estado revocó la ciudadanía peruana al peticionario y le quitó el control accionario del canal. La sentencia de la Corte Interamericana encontró que las actuaciones del gobierno restringieron indirectamente el derecho a la libertad de expresión, y ordenó al Estado restaurar los derechos de la víctima.

- *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Este caso se refiere a un periodista que había publicado varios artículos reproduciendo la información de algunos periódicos europeos sobre presuntas actuaciones ilícitas de un diplomático de Costa Rica. El Estado condenó al periodista por cuatro cargos de difamación. La Corte Interamericana entendió que la condena era desproporcionada y que vulneraba el derecho a la libertad de expresión, y requirió, entre otros puntos, la anulación de los procedimientos criminales contra el comunicador.
- *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Durante la campaña presidencial de 1993 en Paraguay, el candidato Ricardo Canese hizo declaraciones a los medios de comunicación contra el candidato Juan Carlos Wasmosy, a quien acusó de estar envuelto en irregularidades relacionadas con la construcción de una planta hidroeléctrica. Canese fue procesado y sentenciado a cuatro meses de prisión, entre otras restricciones a sus derechos fundamentales. La Corte Interamericana encontró que la condena era desproporcionada y que vulneraba el derecho a la libertad de expresión. Además, destacó la importancia de la libertad de expresión durante las campañas electorales, en el sentido que las personas deben estar plenamente habilitadas para cuestionar a los candidatos, de manera que los votantes puedan tomar decisiones informadas.
- *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Palamara, ex oficial militar chileno, había escrito un libro crítico de la Armada Nacional. El libro dio origen a un proceso penal militar por “desobediencia” y “quiebre de los deberes militares” que condujo a que el Estado retirara de circulación todas sus copias físicas y electrónicas existentes. La Corte Interamericana ordenó una reforma legislativa que asegurara la libertad de expresión en Chile, al igual que la publicación del libro, la restitución de todas las copias incautadas y la reparación de los derechos de la víctima.
- *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. A través de esta sentencia, la Corte Interamericana reconoció el alcance y contenido del acceso a la información como un derecho humano contenido en el artículo 13 de la Convención Americana.
- *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. El periodista Eduardo Kimel fue condenado por haber criticado en un libro la actuación de un juez penal encargado de investigar una masacre. El juez inició un proceso penal en defensa de su honor. La Corte Interamericana encontró que la sanción era desproporcionada y que vulneraba el derecho a la libertad de expresión de la víctima. En esta decisión, la Corte Interamericana ordenó al Estado, entre otras medidas, reformar la legislación penal sobre protección a

la honra y a la reputación por encontrar que vulneraba el principio de tipicidad penal o estricta legalidad.

- *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá.* Sentencia de 27 de enero de 2009. Esta sentencia se refiere a la proporcionalidad de las sanciones impuestas a un abogado condenado por los delitos de difamación e injuria, en razón de haber asegurado, en una conferencia de prensa, que un funcionario del Estado había grabado sus conversaciones telefónicas privadas y las había puesto en conocimiento de terceros. La Corte Interamericana concluyó que el Estado violó el derecho a la libertad de expresión del abogado, ya que la condena penal impuesta como forma de responsabilidad ulterior fue innecesaria. La Corte Interamericana estableció también criterios sobre el carácter intimidante e inhibitorio que generan las sanciones civiles desproporcionadas.
- *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela.* Sentencia de 28 de enero de 2009. La sentencia se refiere a distintos actos públicos y privados que limitaron las labores periodísticas de los trabajadores, directivos y demás personas relacionadas con el canal de televisión *RCTV*, así como a algunos discursos de agentes estatales en contra del medio. La Corte Interamericana consideró que dichos discursos fueron incompatibles con la libertad de buscar, recibir y difundir información, “al haber podido resultar intimidatorios para las personas relacionadas con dicho medio de comunicación”. La Corte Interamericana no encontró probada la responsabilidad del Estado por los otros hechos alegados, pero reiteró su doctrina sobre las restricciones indirectas a la libertad de expresión. Finalmente, la Corte Interamericana ordenó al Estado conducir eficazmente las investigaciones y procesos penales por hechos de violencia contra los periodistas, así como la adopción de “las medidas necesarias para evitar restricciones indebidas y obstaculizaciones directas o indirectas al ejercicio de su libertad de buscar, recibir y difundir información”.
- *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela.* Sentencia de 28 de enero de 2009. Esta sentencia versó sobre las declaraciones de funcionarios públicos, y otras alegadas obstaculizaciones al ejercicio de la libertad de expresión como actos de violencia de actores privados en perjuicio de personas vinculadas al canal de televisión *Globovisión*. La Corte Interamericana consideró que los pronunciamientos de altos funcionarios públicos y la omisión de las autoridades estatales en su obligación de actuar con la debida diligencia en las investigaciones por hechos de violencia contra los periodistas, constituyeron faltas a las obligaciones estatales de prevenir e investigar los hechos. La Corte Interamericana no encontró probada la responsabilidad del Estado por los otros hechos alegados, pero reiteró su doctrina sobre restricciones indirectas a la libertad de expresión. Finalmente, la Corte Interamericana ordenó al Estado conducir eficazmente las investigaciones y procesos penales por hechos de violencia contra los periodistas, así como la adopción de “las medidas necesarias para evitar restricciones indebidas y obstaculizaciones directas o indirectas al ejercicio de su libertad de buscar, recibir y difundir información”.
- *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela.* Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Usón, militar en retiro, fue condenado por el delito de “injuria contra la Fuerza Armada Nacional”, luego de emitir opiniones críticas en un programa televisivo acerca de la actuación de dicha institución en el caso de un grupo

de soldados que había resultado gravemente herido en una celda de castigo. La Corte Interamericana estimó que la norma penal aplicada para sancionar a Usón no cumplía con las exigencias del principio de legalidad por ser ambigua, y entendió que la aplicación del derecho penal al caso no era idónea, necesaria y proporcional. La Corte Interamericana ordenó al Estado, entre otras medidas, dejar sin efecto el proceso penal militar contra la víctima y modificar, en un plazo razonable, el tipo penal allí utilizado.

22. La Relatoría Especial impulsó nuevas peticiones y casos individuales cuyos informes de admisibilidad y de fondo se presentaron durante las sesiones de la CIDH llevadas a cabo durante 2009. Un informe detallado de las peticiones y casos se presenta en el capítulo III del Informe Anual 2009 de la CIDH.

23. Con la preparación e impulso de estos casos, la Relatoría Especial contribuye a que la CIDH y la Corte Interamericana dicten importante jurisprudencia sobre las garantías necesarias para el pleno ejercicio de la libertad de expresión. Los estándares alcanzados aportan un mayor dinamismo al trabajo de los órganos del sistema interamericano y permiten afrontar nuevos desafíos en la tarea de aumentar el nivel de protección de la libertad de pensamiento y de expresión en todo el hemisferio.

24. Las sentencias mencionadas contribuyeron a la producción de jurisprudencia de la Corte Interamericana en materia de libertad de expresión, la cual ha sido resumida, sistematizada e incorporada en el presente informe, en el capítulo relativo al marco jurídico interamericano sobre libertad de expresión.

2. Medidas cautelares

25. La Relatoría Especial ha colaborado con el Grupo de Protección de la CIDH en relación con las recomendaciones para la adopción de medidas cautelares en materia de libertad de expresión. En este sentido, la CIDH ha solicitado en múltiples oportunidades a los Estados miembros de la OEA que adopten medidas cautelares para proteger el derecho a la libertad de expresión. Así lo hizo, por ejemplo, en los casos (i) *Matus Acuña Vs. Chile*⁹; (ii) *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*¹⁰; (iii) *López Ulacio Vs. Venezuela*¹¹; (iv) *Peña Vs. Chile*¹²; (v) *Globovisión Vs. Venezuela*¹³; (vi) *Tristán Donoso Vs. Panamá*¹⁴; (vii) *Yáñez Morel Vs. Chile*¹⁵;

⁹ Decisión de la CIDH de 18 de junio de 1999 y ampliada el 19 de julio de 1999, solicitando al Estado chileno que adopte medidas cautelares a favor de Bartolo Ortiz, Carlos Orellana y Alejandra Matus, frente a las órdenes de detención de los dos primeros y la orden de prohibición de distribución y venta de un texto, derivadas de la publicación del “Libro Negro de la Justicia Chilena”, escrito por Matus.

¹⁰ Decisión de la CIDH del 1º de marzo de 2001, solicitando al Estado de Costa Rica que adopte medidas cautelares a favor del periodista Mauricio Herrera Ulloa y el representante legal del periódico *La Nación*, quienes habían sido condenados penal y civilmente en virtud de la publicación de reportajes contra un funcionario diplomático costarricense, sin que al momento de adopción de las medidas se hubiesen materializado plenamente dichas condenas.

¹¹ Decisión de la CIDH de 7 de febrero de 2001, solicitando al Estado de Venezuela que adopte medidas cautelares a favor del periodista Pablo López Ulacio, quien había acusado a un empresario de beneficiarse de contratos de seguro estatales en el contexto de una campaña presidencial. El periodista fue objeto de una orden judicial de detención y prohibido de mencionar públicamente al empresario en el diario *La Razón*.

¹² Decisión de la CIDH de marzo de 2003, solicitando al Estado de Chile que adopte medidas cautelares a favor del escritor Juan Cristóbal Peña, consistentes en levantar la orden judicial de incautación y retiro de circulación de una biografía de una cantante popular, considerada como una injuria grave.

¹³ Decisiones de la CIDH de 3 y 24 de octubre de 2003, solicitando al Estado de Venezuela que suspenda las decisiones administrativas de incautar algunos equipos operativos de la estación de televisión *Globovisión*, y que se garantice un juicio nacional imparcial e independiente en el caso.

(viii) *Pelico Pérez Vs. Guatemala*¹⁶; y (ix) *Rodríguez Castañeda Vs. México*¹⁷. Cabe señalar que el otorgamiento de las medidas cautelares no constituye un prejuzgamiento sobre el fondo de la cuestión. Las medidas cautelares se originan en la necesidad de adoptar mecanismos que eviten un perjuicio grave, inminente e irremediable sobre uno de los derechos consagrados en la Convención Americana, o para mantener la jurisdicción sobre el caso, sin que desaparezca el objeto de la causa.

26. Durante 2009, la Relatoría Especial colaboró, entre otros, en el estudio de las medidas cautelares otorgadas a favor del periodista Félix Waldemar Maaz Bol de Guatemala y de los miembros de las comunidades indígenas del pueblo Ngöbe y otras en Panamá. Asimismo, colaboró en el estudio de 35 medidas cautelares a favor de periodistas, camarógrafos, reporteros gráficos, locutores y personal de los medios de comunicación, en el contexto del golpe de Estado en Honduras¹⁸. La descripción más detallada de estas medidas puede ser consultada en el Informe Anual 2009 de la CIDH.

3. Audiencias públicas

27. La CIDH ha recibido diversas solicitudes de audiencias en materia de libertad de expresión en los últimos períodos de sesiones. La Relatoría Especial participa de manera activa en las audiencias sobre libertad de expresión, preparando informes y haciendo las intervenciones y el seguimiento correspondiente.

28. En el 134° Período de Sesiones de la CIDH, celebrado en marzo de 2009, se otorgaron cuatro audiencias temáticas sobre libertad de expresión, cuyos temas fueron: la libertad de expresión en Jamaica; el estado de la libertad de prensa en Colombia; la radiodifusión privada; y la situación de la libertad de expresión en Venezuela.

29. En el 137° Período de Sesiones de la CIDH, celebrado entre el 28 de octubre y el 6 de noviembre de 2009, fueron realizadas, entre otras, las siguientes audiencias sobre libertad de expresión: la judicialización de la protesta social en Venezuela; el caso 12.128 (*Horacio Verbitsky y otros Vs. Argentina*); el derecho a la libertad de expresión, participación, reunión y manifestación en Nicaragua; el derecho a la libertad de expresión en Perú; y la libertad de expresión y regulación de la radiodifusión en las Américas.

¹⁴ Decisión de la CIDH de 15 de septiembre de 2005, solicitando al Estado de Panamá que suspenda la orden de detención contra Santander Tristán Donoso, derivada del incumplimiento por este último de una condena pecuniaria impuesta por la supuesta comisión del delito de injuria y calumnia. Tristán Donoso había denunciado que el Fiscal General de la Nación había intervenido, grabado y publicado sus conversaciones telefónicas.

¹⁵ Decisión de la CIDH adoptada luego de la presentación de una petición individual en 2002, a nombre de Eduardo Yáñez Morel, quien fue procesado por la comisión del delito de "desacato" al haber criticado duramente a la Corte Suprema de Justicia en un programa de televisión en 2001.

¹⁶ Decisión de la CIDH de 3 de noviembre de 2008, en la cual se solicitó al Estado de Guatemala adoptar las medidas necesarias para asegurar la vida y la integridad de José Pelico y su familia, en razón de las graves y constantes amenazas recibidas por el comunicador como consecuencia de las investigaciones y publicaciones que realizaba sobre el tráfico de drogas.

¹⁷ Decisión de la CIDH de 3 de julio de 2008, con el objetivo de evitar la destrucción de las boletas electorales de los comicios presidenciales de 2006 en México.

¹⁸ El capítulo III del Informe Anual 2009 de la CIDH describe cada una de estas medidas. Además, éstas pueden ser consultadas en: <http://www.cidh.oas.org/medidas/2009.sp.htm>.

4. Visitas oficiales

30. Las visitas *in loco* a países de la región son una de las principales herramientas que la Relatoría Especial utiliza para recolectar información sobre la situación de la libertad de expresión en un determinado país para promover los estándares internacionales sobre el ejercicio de este derecho, así como para promocionar la existencia de la Relatoría Especial y el uso del sistema interamericano de derechos humanos para proteger la libertad de expresión.

31. Las visitas oficiales permiten a la Relatora Especial y a su equipo reunirse con los principales actores vinculados a la eventual mejora de la situación de la libertad de expresión de un país. Las agendas de trabajo incluyen reuniones con autoridades de los gobiernos, miembros del legislativo y representantes del sistema judicial, así como con organizaciones no gubernamentales y comunicadores sociales, entre otros. También hay encuentros con potenciales usuarios del sistema interamericano de derechos humanos o personas que ya son sus beneficiarias. En estas visitas se impulsa decididamente la mejora de la legislación sobre temas de libertad de pensamiento y de expresión, y de las correspondientes políticas o prácticas de implementación de las normas vigentes que consagran y garantizan este derecho.

32. Del 17 al 21 de agosto de 2009, la Relatoría Especial participó en la visita oficial realizada a Honduras luego del golpe de Estado en ese país. Durante su visita, la Relatoría Especial se reunió con directores de medios de comunicación, periodistas, comunicadores sociales, representantes de organizaciones defensoras de la libertad de expresión, representantes del Colegio de Periodistas, defensores de derechos humanos y corresponsales de agencias de noticias internacionales. La Relatoría Especial también participó en las reuniones de la CIDH con funcionarios del gobierno *de facto*, tales como: el Ministro de Defensa, el alto mando militar y policial, y el Directorio de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones. Asimismo, participó en una reunión con una delegación del Congreso, con el Comisionado de Derechos Humanos y con miembros de la Fiscalía General de la Nación y de la Fiscalía General de Derechos Humanos. Al final de la visita, la CIDH produjo un comunicado de prensa¹⁹. Por mandato de la CIDH, la Relatoría Especial preparó un informe relativo al estado del derecho a la libertad de pensamiento y expresión en Honduras. Dicho informe fue incorporado al informe general de la CIDH sobre la situación de los derechos humanos en Honduras y al capítulo II del presente informe.

5. Seminarios y talleres de trabajo con actores estratégicos en la región

33. Los seminarios constituyen otra herramienta fundamental dentro de la tarea de promoción de la Relatoría Especial sobre el sistema interamericano de protección de derechos humanos y el derecho a la libertad de expresión. En los últimos once años, la Relatoría Especial ha organizado en varias oportunidades seminarios en toda la región con la cooperación de universidades, instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales.

34. Cientos de periodistas, abogados, profesores universitarios, jueces, estudiantes de comunicación y de derecho, entre otros, han asistido a estos entrenamientos, impartidos por personal de la Relatoría Especial, tanto en las capitales de los países como en

¹⁹ CIDH. 21 de agosto de 2009. Comunicado de Prensa No. 60/09. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2009/60-09sp.htm>.

las regiones más apartadas, donde muchas veces no hay acceso a la información sobre las garantías a las que se pueden apelar para proteger el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

35. Los encuentros con los actores involucrados potencian la posibilidad de que más personas utilicen el sistema interamericano de derechos humanos para plantear sus problemas y presentar sus denuncias. Asimismo, los seminarios logran ampliar la red de contactos de la Relatoría Especial. Por otra parte, los talleres y reuniones de trabajo han permitido a la Relatoría Especial trabajar de cerca con actores políticos estratégicos para impulsar la aplicación de los estándares internacionales en los ordenamientos jurídicos internos.

36. A continuación, se presenta un resumen de los principales seminarios y talleres de trabajo que realizó la Relatoría Especial durante 2009.

37. Entre el 25 y 29 de enero de 2009, la Relatora Especial asistió a la “Reunión Regional de las Organizaciones Latinoamericanas de Libertad de Expresión”, que organizó el Intercambio Internacional por la Libertad de Expresión (IFEX) en Guatemala, donde dictó varios talleres y conferencias dirigidos tanto a las organizaciones internacionales invitadas como a periodistas, medios y organizaciones locales.

38. La Relatora Especial también participó en la Asamblea de Medio Año de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), celebrada en Asunción, Paraguay, entre el 13 y 16 de marzo de 2009.

39. Entre el 13 y 15 de abril de 2009, la Relatora Especial estuvo en Panamá donde participó en el “Foro Libertad de Expresión y Protección al Honor”, organizado por la Defensoría del Pueblo. El 14 de abril de 2009, la Relatora Especial realizó una conferencia magistral titulada “Estándares Interamericanos en Materia de Libertad de Expresión: Logros y Desafíos”.

40. Entre el 16 y el 22 de abril de 2009, la Relatora Especial realizó una visita académica a México, donde además de mantener reuniones con distintos actores vinculados al ejercicio de la libertad de pensamiento y de expresión, también participó en diversos seminarios. El 16 de abril de 2009, la Relatora Especial participó en el “Foro sobre Libertad de Expresión, Procesos Democráticos y Derechos Humanos”, que organizó Artículo XIX, la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, la Asociación Mundial de Radios Comunitarias, la Asociación Mexicana del Derecho a la Información y la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. El 18 de abril de 2009, la Relatoría Especial dictó un seminario en la Universidad Iberoamericana dirigido a periodistas, y referido al sistema interamericano y la libertad de expresión, con énfasis en el derecho de acceso a la información. El 20 de abril de 2009, la Relatoría Especial, en coordinación con el Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oaxaca, organizó un taller para periodistas en Oaxaca, referido a los mismos temas. El 21 de abril de 2009, la abogada Alejandra Negrete Morayta representó a la Relatoría Especial en el “Foro sobre el Derecho de Acceso a la Información: sistema interamericano, estándares internacionales y balance”, organizado por el Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oaxaca en conjunto con Artículo XIX.

41. Entre el 23 y 24 de abril de 2009, la Relatoría Especial participó en la organización de una sesión especial sobre la libertad de expresión ante el Comité de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA. En esta sesión participaron especialistas en temas de libertad de expresión y representantes de algunos Estados miembros de la OEA.

42. El 29 de abril de 2009, la Relatora Especial participó en un seminario sobre el derecho de acceso a la información celebrado en Bogotá y organizado por la Embajada de Gran Bretaña en Colombia, en el contexto de la campaña “Más información, más derechos”.

43. Entre el 28 y 30 de abril de 2009, se celebró en Lima, Perú, la Conferencia Regional de las Américas sobre el Derecho de Acceso a la Información, organizada por el Carter Center, con la colaboración de la OEA y el Knight Center for Journalism in the Americas. Carlos J. Zelada, abogado de la Relatoría Especial, asistió a los talleres que se celebraron esos días. La Relatora Especial participó en el panel de cierre de la actividad, junto al ex Presidente de Estados Unidos, Jimmy Carter y el entonces Vicepresidente de la Corte Interamericana, Diego García-Sayan.

44. El 4 de mayo de 2009, la Relatora Especial asistió a la reunión de Medio Año de la Asociación Internacional de Radiodifusión (AIR) que se celebró en Washington, D.C., y a la que también asistió el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza.

45. El 6 de mayo de 2009, la Relatora Especial brindó una exposición ante el Consejo Permanente de la OEA, con ocasión de la conmemoración del Día Mundial de la Libertad de Prensa.

46. El 7 de mayo de 2009, la Relatora Especial participó en la presentación del Informe Anual 2008 de la CIDH, que incluye el Informe Anual de la Relatoría Especial, ante el Consejo Permanente de la OEA.

47. El 27 de mayo de 2009, en Washington, D.C., la Relatora Especial realizó una exposición sobre temas de acceso a la información y libertad de expresión en el Inter-American Dialogue, junto a otros especialistas en la materia.

48. Entre el 1 y el 3 de junio de 2009, la Relatora Especial asistió a la Asamblea General de la OEA que se celebró en San Pedro Sula, Honduras.

49. El 8 y el 12 de junio de 2009, la Relatora Especial participó en diferentes actividades académicas organizadas por American University en el marco del “Curso Anual Interdisciplinario de Derechos Humanos”. El 8 de junio de 2009, la Relatora Especial realizó una exposición sobre los estándares internacionales en materia de libertad de expresión. El 12 de junio de 2009, la Relatora Especial participó en el panel titulado “Libertad de Expresión: un tema clave en la agenda de la CIDH”. En este panel participaron, entre otros, Herman Schwartz, profesor de la Escuela de Derecho de American University; Leo Zwaak, investigador principal del Instituto Holandés de Derechos Humanos de Utrecht University; y Christof Heyns, profesor de la Universidad de Pretoria. En el marco de este evento también se realizó la ceremonia de premiación del ganador del concurso de ensayos sobre libertad de expresión que organizó American University.

50. El 24 de julio de 2009, la Relatora Especial dictó el seminario “Protección del periodismo de investigación dentro del sistema interamericano de Derechos Humanos”, en la Jolla, California, dirigido a periodistas de investigación de toda la región. La actividad fue organizada en coordinación con el Institute of the Americas y financiada por la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI).

51. El 6 de agosto y el 29 de septiembre de 2009, la Relatora Especial realizó capacitaciones sobre el mandato de la Relatoría Especial y los estándares interamericanos sobre libertad de expresión a dos grupos de trece y diez periodistas latinoamericanos,

respectivamente, que visitaron Washington, D.C. durante dichas fechas, invitados por el International Visitor Leadership Program del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América.

52. El 2 de octubre de 2009, la Relatora Especial realizó una capacitación sobre el mandato de la Relatoría Especial y los estándares interamericanos sobre libertad de expresión a un grupo de diez periodistas latinoamericanos y a algunos corresponsales que se encontraban en un curso de capacitación del periódico *The Washington Post*.

53. Del 30 de agosto al 2 de septiembre de 2009, la Relatora Especial realizó una visita académica a Chile en la que sostuvo reuniones y presentaciones con miembros de organizaciones de la sociedad civil y entidades públicas como el Consejo de Transparencia. El 1º de septiembre de 2009 asistió a un taller de discusión sobre principios de radiodifusión en la Universidad Diego Portales; el 2 de septiembre de 2009 participó en un seminario sobre protección y fortalecimiento de la libertad de expresión en la Universidad de Chile y en un taller sobre el sistema interamericano de derechos humanos en la Universidad Adolfo Ibáñez. Estos seminarios académicos estuvieron dirigidos a estudiantes y profesores de derecho y comunicación social, así como a comunicadores sociales.

54. El 3 y 4 de septiembre de 2009, la Relatora Especial acompañó a la CIDH en su visita a Santiago, Chile. El 5 de septiembre de 2009 participó en los diversos actos de conmemoración de los 50 años de la CIDH. Uno de ellos fue el seminario organizado por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales, realizado el 4 de septiembre de 2009, en el cual la Relatora Especial impartió una conferencia sobre la CIDH y la protección de los derechos fundamentales, con particular énfasis en el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

55. La Relatora Especial también acompañó a la CIDH en su visita a Argentina, donde participó en las sesiones de la CIDH realizadas en ese país. Asimismo, participó en las actividades protocolares con representantes de las autoridades estatales, con miembros de la sociedad civil, así como en las sesiones sustantivas de la CIDH con motivo de la conmemoración de los 30 años de su visita a Argentina.

56. Entre el 13 y el 15 de septiembre de 2009, la Relatora Especial desarrolló diversos eventos de difusión y educación, así como varios diálogos con actores estratégicos en la República Argentina. La Relatora Especial se reunió con miembros de organizaciones que trabajan por la defensa de la libertad de expresión, como la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y con el Foro de Periodismo Argentino (FOPEA). Además, el 14 de septiembre de 2009 participó en el "Encuentro Regional sobre publicidad oficial y censura indirecta: Hacia una definición de estándares de regulación", organizado por ADC con apoyo del Open Society Institute.

57. El 16 y 17 de septiembre de 2009, la Relatora Especial, con la colaboración de la Universidad de Palermo y la Universidad de La Plata, y con el apoyo del gobierno suizo, dictó dos seminarios en Argentina referidos al sistema interamericano de derechos humanos con énfasis en la libertad de expresión y el acceso a la información pública. Uno de los seminarios se realizó en Buenos Aires y el segundo en la ciudad de La Plata. Fueron capacitados más de 50 profesionales de derecho, comunicación social, periodistas, miembros de organizaciones sociales y funcionarios estatales.

58. El 18 de septiembre de 2009, la Relatora Especial participó en la "XXI Reunión de las altas autoridades en derechos humanos y cancillerías del Mercosur y Estados asociados",

con una presentación sobre el sistema interamericano de derechos humanos y el alcance del derecho a la libertad de expresión.

59. Entre el 23 y 25 de septiembre de 2009, la Relatoría Especial, con la colaboración de la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), la Asociación Nacional de Diarios Colombianos y la Universidad ICESI de Colombia, y con el apoyo del gobierno de Suiza, organizó y desarrolló dos seminarios en Colombia para capacitar a 80 periodistas, abogados, miembros de organizaciones no gubernamentales y funcionarios estatales sobre los estándares del sistema interamericano sobre libertad de expresión y, particularmente, sobre acceso a la información pública. Los seminarios se dictaron en las ciudades de Bogotá y Cali.

60. Entre el 21 y el 27 de octubre de 2009, la Relatora Especial realizó una visita a México para desarrollar las actividades académicas y de difusión relacionadas con la "Semana Nacional sobre Transparencia", organizada por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Asimismo, la Relatora Especial participó en el "Seminario de Derechos Civiles y Políticos" organizado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Tribunal Federal Electoral y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. También participó en el desarrollo de un seminario sobre libertad de expresión en la Universidad Autónoma de Guerrero. Además, por invitación de la Cancillería de ese país, sostuvo reuniones con diversas autoridades federales y organizaciones no gubernamentales para tratar diversos asuntos relacionados con transparencia y acceso a la información, protección a periodistas, reformas legislativas, radios comunitarias, investigaciones judiciales, entre otros.

61. El 13 de noviembre de 2009, la Relatora Especial realizó una exposición dirigida a los participantes del curso de entrenamiento "Sistema Interamericano e Internacional de Protección de los Derechos Humanos", organizado por la CIDH en conjunto con el Washington College of Law de American University y el Bernard and Audre Rapoport Center for Human Rights and Justice de la Universidad de Texas. Este curso estuvo dirigido a representantes de diversas organizaciones no gubernamentales interesadas en los sistemas interamericano e internacional de derechos humanos.

62. El 1 y 2 de diciembre de 2009, la Relatora Especial participó en las discusiones de la Ley Interamericana Modelo sobre Acceso a la Información que está impulsando la OEA a través del Departamento de Derecho Internacional y la Secretaría de Asuntos Legales.

63. El 4 de diciembre de 2009, la Relatora Especial dictó una conferencia sobre medios de información en una democracia en el "Seminario Internacional de la Serie Houston", celebrado en Cartagena, Colombia. Este seminario fue organizado por varios medios de comunicación colombianos.

64. El 8 y 9 de diciembre de 2009, la Relatora Especial participó en la consulta regional sobre el "Fortalecimiento de la cooperación entre el mecanismo internacional y los mecanismos regionales de promoción y protección de los derechos humanos", en Washington, D.C. Esta consulta tuvo como objetivo identificar áreas de cooperación y diálogo entre los actores nacionales de los derechos humanos y los sistemas universal e interamericano de derechos humanos, mediante el intercambio de información, métodos de trabajo, mejores prácticas y lecciones aprendidas.

6. Informe Anual y producción de conocimiento experto

65. Una de las principales tareas de la Relatoría Especial es la elaboración del informe sobre el estado de la libertad de expresión en el hemisferio. Cada año, este informe analiza la situación de dicho derecho en los Estados miembros de la OEA, lo que incluye señalar las principales amenazas para asegurar su ejercicio y los progresos que se han logrado en esta materia.

66. Además de sus informes anuales, la Relatoría Especial produce periódicamente informes específicos sobre países determinados. Por ejemplo, la Relatoría Especial ha elaborado y publicado informes sobre la situación del derecho a la libertad de expresión en Paraguay (2001), Panamá (2003), Haití (2003), Guatemala (2004), Venezuela (2004) y Colombia (2005). Durante 2009, la Relatoría Especial elaboró los informes sobre la situación del derecho de libertad de pensamiento y expresión en Honduras y Venezuela, los cuales fueron incorporados a los informes generales de la CIDH.

67. Por otra parte, la Relatoría Especial elabora informes temáticos que han dado lugar a importantes procesos de discusión en el continente y a la implementación de reformas legislativas y administrativas en muchos Estados miembros de la región. Así, por ejemplo, la Relatoría Especial ha publicado estudios sobre el derecho de acceso a la información; la impunidad de crímenes contra periodistas; las nuevas tecnologías y la libertad de expresión; pobreza y libertad de expresión, entre otros. Durante 2009, la Relatoría Especial trabajó en varios informes temáticos, tales como la actualización de los estándares interamericanos sobre libertad de expresión; el estudio sobre el derecho de acceso a la información, que incluye decisiones de los distintos tribunales nacionales; la sistematización de buenas prácticas en materia de incorporación de los estándares interamericanos en el derecho interno; y la formulación de principios para la regulación de frecuencias de radiodifusión. Los resultados de estos estudios se presentarán en los capítulos III, IV, V y VI de este informe.

7. Pronunciamientos y declaraciones especiales: El ejercicio de la magistratura de opinión

68. Por medio del monitoreo diario del estado de la libertad de expresión en la región, el cual se realiza a través de una amplia red de contactos y de fuentes, la Relatoría Especial emite declaraciones tales como comunicados de prensa, informes y opiniones sobre casos o situaciones específicas que son relevantes para el ejercicio de esta libertad fundamental. Los comunicados de prensa de la Relatoría Especial reciben amplia difusión y constituyen uno de sus más importantes mecanismos de trabajo.

69. La Relatoría Especial recibe un promedio de 2.250 correos electrónicos por mes, de los cuales, 75% se refieren a alertas, comunicados de prensa, solicitudes de información y consultas sobre libertad de expresión en la región, las que son respondidas de manera oportuna; 10% se refieren a peticiones formales al sistema de casos individuales de la CIDH; y el otro 15% se refieren a temas que no son de su competencia. La Relatoría Especial hace un trabajo de revisión, depuración y clasificación de la información recibida, para determinar el curso de acción a tomar. Estas acciones pueden incluir desde dirigir cartas a los Estados miembros de la OEA o emitir comunicados de prensa²⁰, hasta impulsar

²⁰ Durante 2009 se elaboraron los siguientes comunicados de prensa: Relatoría Especial - CIDH. 22 de enero de 2009. Comunicado de Prensa No. R01/09; Relatoría Especial - CIDH. 9 de febrero de 2009. Comunicado de Prensa No. R05/09; Relatoría Especial - CIDH. 3 de abril de 2009. Comunicado de Prensa No. R15/09; Relatoría Especial - CIDH. 29 de abril de 2009. Comunicado de Prensa No. R21/09; Relatoría Especial - CIDH. 7 de mayo de 2009. Comunicado de Prensa No. R22/09; Relatoría Especial - CIDH. 7 de mayo de 2009. Comunicado de Prensa No. R24/09; Relatoría Especial - CIDH. 15 de mayo de 2009. Comunicado de Prensa No. R29/09; Relatoría

ante la CIDH el otorgamiento de medidas cautelares en aquellas situaciones graves que las ameriten, entre otros.

70. Por otra parte, desde su creación la Relatoría Especial ha participado en la elaboración de declaraciones con las otras relatorías regionales y de la ONU para la libertad de expresión. Las declaraciones conjuntas son usualmente firmadas por los relatores de la ONU, la OSCE, la OEA y la Comisión Africana. Cuando se trata de asuntos regionales, las declaraciones son firmadas por los relatores de la ONU y de la OEA.

71. Las declaraciones conjuntas constituyen una herramienta de trabajo fundamental para la Relatoría Especial. En años anteriores, estas declaraciones conjuntas han tratado temas tales como: la importancia de la libertad de expresión (1999); los asesinatos de periodistas y las leyes de difamación (2000); los desafíos para la libertad de expresión en el nuevo siglo, en áreas tales como terrorismo, *internet* y radio (2001); la libertad de expresión y la administración de justicia, la comercialización y libertad de expresión, y la difamación penal (2002); la regulación de los medios de comunicación, las restricciones a los periodistas y las investigaciones sobre corrupción (2003); el acceso a la información y la legislación sobre el secreto (2004); el *internet* y las medidas contra el terrorismo (2005); la publicación de información confidencial, la apertura de organismos nacionales e internacionales, la libertad de expresión y las tensiones culturales y religiosas, y la impunidad en los casos de ataques contra periodistas (2006); y la diversidad en el acceso, propiedad y contenido de los medios de comunicación, en particular la radio y la televisión (2007)²¹.

72. En diciembre de 2008, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OSCE, la OEA y la Comisión Africana emitieron la “Declaración Conjunta sobre difamación de religiones y legislación antiterrorista y antiextremista”, luego de mantener un encuentro el 9 de diciembre de 2008 en Atenas, Grecia. Esta Declaración Conjunta expresa la preocupación de los cuatro relatores respecto de las resoluciones vinculadas a la “difamación de las religiones” adoptadas por la Comisión y el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, así como por la Asamblea General de la misma organización desde 2005. La Declaración Conjunta también observó la proliferación de leyes antiterroristas y antiextremistas, en particular desde los ataques del 11 de septiembre de 2001, que restringen indebidamente la libertad de expresión y el acceso a la información. En ese

Especial – CIDH. 22 de mayo de 2009. Comunicado de Prensa Conjunto No. R33/09; Relatoría Especial – CIDH. 29 de mayo de 2009. Comunicado de Prensa No. R34/09; Relatoría Especial – CIDH. 11 de junio de 2009. Comunicado de Prensa No. R36/09; Relatoría Especial – CIDH. 22 de junio de 2009. Comunicado de Prensa No. R38/09; Relatoría Especial – CIDH. 26 de junio de 2009. Comunicado de Prensa No. R41/09; Relatoría Especial – CIDH. 29 de junio de 2009. Comunicado de Prensa No. R44/09; Relatoría Especial – CIDH. 6 de julio de 2009. Comunicado de Prensa No. R48/09; Relatoría Especial – CIDH. 12 de julio de 2009. Comunicado de Prensa No. R50/09; Relatoría Especial – CIDH. 21 de julio de 2009. Comunicado de Prensa No. R51/09; Relatoría Especial – CIDH. 30 de julio de 2009. Comunicado de Prensa No. R54/09; CIDH. 3 de agosto de 2009. Comunicado de Prensa No. R55/09; Relatoría Especial – CIDH. 5 de agosto de 2009. Comunicado de Prensa No. R57/09; CIDH. 21 de agosto de 2009. Comunicado de Prensa No. R60/09; Relatoría Especial – CIDH. 4 de septiembre de 2009. Comunicado de Prensa No. R62/09; Relatoría Especial – CIDH. 24 de septiembre de 2009. Comunicado de Prensa No. R66/09; Relatoría Especial – CIDH. 25 de septiembre de 2009. Comunicado de Prensa No. R67/09; Relatoría Especial – CIDH. 29 de septiembre de 2009. Comunicado de Prensa No. R70/09; Relatoría Especial – CIDH. 29 de septiembre de 2009. Comunicado de Prensa No. R71/09; Relatoría Especial – CIDH. 1 de octubre de 2009. Comunicado de Prensa No. R72/09; Relatoría Especial – CIDH. 4 de noviembre de 2009. Comunicado de Prensa No. R76/09; Relatoría Especial – CIDH. 26 de noviembre de 2009. Comunicado de Prensa No. R79/09; Relatoría Especial – CIDH. 9 de diciembre de 2009. Comunicado de Prensa No. R83/09; Relatoría Especial – CIDH. 29 de diciembre de 2009. Comunicado de Prensa No. R87/09; Relatoría Especial – CIDH. 31 de diciembre de 2009. Comunicado de Prensa No. R88/09.

²¹ Las declaraciones conjuntas mencionadas se encuentran disponibles en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/docListCat.asp?catID=16&IID=2>.

sentido, la Declaración Conjunta subraya que el concepto de “difamación de religiones” es incompatible con los estándares internacionales relativos a la difamación, los cuales se refieren a la protección de la reputación de personas individuales y no de ideas o creencias. Además, recomienda a los organismos internacionales que desistan de adoptar pronunciamientos sobre esta noción. Asimismo, advierte sobre el uso de nociones vagas cuando se busca criminalizar las expresiones relativas al terrorismo, y enfatiza la necesidad de que este tipo de legislación antiterrorista y antiextremista respete el papel de los medios de comunicación²².

73. El 15 de mayo de 2009, los cuatro relatores para la libertad de expresión suscribieron la “Declaración Conjunta sobre medios de comunicación y elecciones”, en la que destacan la particular importancia del debate abierto y del derecho de acceso a la información en el contexto de procesos electorales, así como el rol fundamental de los medios de comunicación para plantear temas relevantes en materia electoral, e informar a la ciudadanía. En la Declaración Conjunta se insta a los Estados a implementar medidas para la creación de un ambiente que garantice la pluralidad de los medios de comunicación; derogar las leyes que restrinjan indebidamente la libertad de expresión y las normas que atribuyan responsabilidad a los medios de comunicación por difundir declaraciones realizadas directamente por partidos políticos o candidatos; establecer sistemas efectivos para prevenir amenazas y agresiones contra los medios; aprobar leyes que prohíban la asignación discriminatoria de la publicidad oficial basada en la opinión política; crear órganos independientes para el control de las normas relacionadas con los medios de comunicación y elecciones; y establecer obligaciones claras para los medios de comunicación públicos que incluyan: informar al electorado, respetar reglas estrictas que aseguren la imparcialidad y el equilibrio, y asegurar el acceso equitativo a todos los partidos políticos y candidatos²³.

74. Durante 2009, la Relatoría Especial emitió diversos comunicados de prensa para llamar la atención sobre hechos relacionados con la libertad de pensamiento y de expresión. Estos pronunciamientos destacan hechos de especial preocupación y las mejores prácticas locales, y explican los estándares regionales respectivos. Los comunicados de prensa emitidos durante 2009 pueden ser consultados en el sitio *web* de la Relatoría Especial, disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria>.

D. Equipo de trabajo de la Relatoría Especial

75. La Relatoría Especial ha funcionado bajo la coordinación del Relator o Relatora Especial, con un equipo que oscila entre dos y tres abogados expertos en temas de libertad de expresión, una persona experta en periodismo y comunicación, una persona que realiza tareas de asistencia administrativa y, a partir de julio de 2009, una persona encargada de la gestión de recursos y seguimiento de proyectos y acuerdos de donación. Para la elaboración de algunos informes técnicos, la Relatoría Especial ha contado con consultores externos especializados.

76. El conocimiento y el compromiso profesional de este equipo han permitido que la Relatoría Especial haya asesorado a la CIDH para la presentación de casos ante la Corte Interamericana. También ha propiciado que la Relatoría Especial pueda asesorar a la

²² Declaración Conjunta sobre difamación de religiones y sobre legislación antiterrorista y antiextremista. 9 de diciembre de 2008. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=736&IID=2>.

²³ Declaración Conjunta sobre medios de comunicación y elecciones. 15 de mayo de 2009. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=744&IID=2>.

CIDH con la prontitud debida sobre la eventual adopción de medidas cautelares relacionadas con el artículo 13 de la Convención Americana. Además, este equipo legal ha sido fundamental para articular la capacidad de respuesta de la Relatoría Especial frente a las consultas que a diario llegan a esta oficina. La persona a cargo de las comunicaciones ha servido de enlace fundamental con la prensa y ha cumplido la tarea de monitorear la información que llega sobre la libertad de expresión en la región, lo que permite la elaboración oportuna de pronunciamientos y el seguimiento sistemático de las alertas recibidas, que constituyen una de las fuentes principales para la elaboración de los informes anuales, temáticos o nacionales. La vinculación de la persona encargada de la gestión de recursos y seguimiento de proyectos ha sido fundamental para la formulación de propuestas y la recaudación de los fondos, así como para garantizar el cumplimiento de los compromisos con los donantes.

77. La Relatoría Especial también se ha beneficiado de la presencia de pasantes o becarios, quienes han constituido una parte fundamental del equipo que le permite cumplir su labor a diario. Estudiantes de derecho, comunicaciones y ciencias políticas, abogados especializados en libertad de expresión, derechos humanos o derecho internacional, y también periodistas, han prestado su tiempo, su energía y su conocimiento para que la Relatoría Especial pueda cumplir con sus objetivos²⁴.

E. Financiamiento

78. La Relatoría Especial se financia íntegramente a través de fondos externos aportados específicamente para tal efecto por Estados miembros de la OEA, Estados observadores, y organismos y fundaciones de cooperación internacional. Cada puesto de trabajo, incluyendo el de la Relatoría Especial, ha sido financiado por fondos provenientes de distintos países y organizaciones. A las contribuciones que entregan los donantes, la OEA les retiene un porcentaje de entre 11% (si la donación proviene de un Estado miembro) y 12% (en caso contrario), que se destina a recuperar los costos indirectos por el manejo de estas contribuciones.

79. El proyecto marco de la Relatoría Especial se denomina “Proyecto de Fortalecimiento de la Libertad de Expresión en las Américas”, y su desarrollo permitió la ejecución de las actividades y logros que han sido descritos.

80. Durante 2009, el “Proyecto de Fortalecimiento de la Libertad de Expresión en las Américas” recibió una importante financiación de Suecia por US\$208.500 (dólares estadounidenses); de Irlanda por US\$78.640 dólares; de Suiza por US\$50.000 dólares, de US\$250.000 dólares del fondo “OAS Democracy Unprogrammed Funds” de los Estados Unidos de América; y de US\$2.500 dólares de Costa Rica. Asimismo, durante 2009, la Relatoría Especial gestionó importantes fuentes de cooperación que serán ejecutadas durante los siguientes tres años: Gran Bretaña (US\$290.000), Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (Asdi) (US\$139.000) y la Comisión Europea (US\$1.4 millones). Los fondos obtenidos le permitirán a la Relatoría Especial aumentar su capacidad operativa y su impacto en toda la región, así como financiar el 100% de los proyectos incluidos en su plan de actividades para 2010, y el 70% de las actividades para 2011 y 2012.

81. La Relatoría Especial desea agradecer muy especialmente las contribuciones recibidas por parte de los Estados miembros de la OEA, los países observadores y las organismos de cooperación internacional. En 2009, la Relatoría Especial destaca los

²⁴ La Relatoría Especial agradece por su labor y aportes a: Tamara Carrera (Chile), Andre Marini (Brasil) y Citlalli Villanueva Amador (México), quienes fueron pasantes de la oficina durante 2009.

proyectos ejecutados satisfactoriamente gracias a las contribuciones de Costa Rica, los Estados Unidos de América, Irlanda, Francia, el Reino Unido, Suecia y Suiza. Este financiamiento ha permitido que la Relatoría Especial cumpla con su mandato y siga adelante con su labor de promoción y defensa del derecho a la libertad de expresión.

CAPÍTULO II EVALUACIÓN SOBRE EL ESTADO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN EL HEMISFERIO

A. Introducción y metodología

1. Este capítulo describe algunos de los aspectos más relevantes vinculados a la situación del derecho a la libertad de expresión durante 2009 en el hemisferio. Su propósito es entablar un diálogo constructivo con los Estados miembros de la OEA que visibilice los avances reportados, pero también los problemas y los desafíos afrontados durante el período. La Relatoría Especial confía en la voluntad de los Estados miembros de la OEA para promover decididamente el derecho a la libertad de expresión, y por ello difunde sus buenas prácticas, reporta los mayores problemas advertidos, y formula recomendaciones viables y factibles fundadas en la Declaración de Principios.

2. Al igual que en otros informes anuales, este capítulo expone los aspectos del derecho a la libertad de expresión que merecen mayor atención y que han sido reportados a la Relatoría Especial durante el año. Siguiendo la metodología de informes anuales anteriores, este capítulo se nutre de los datos recibidos por la Relatoría Especial a través de distintas fuentes estatales y no gubernamentales. Es de particular relevancia para la oficina la información enviada por los Estados, aquella que es aportada durante las audiencias celebradas ante la CIDH, la que es remitida por las organizaciones no gubernamentales de la región, y las alertas enviadas por los medios y comunicadores. En todos los casos, la información es contrastada y verificada de forma tal que sólo se publica aquella que sirva para ayudar a los Estados a identificar problemas preocupantes o tendencias que deben ser atendidas antes de que puedan llegar a generar eventuales efectos irreparables.

3. La información seleccionada se ordena y sistematiza de manera tal que presenta los avances, retrocesos y desafíos en diversos aspectos del ejercicio del derecho a la libertad de expresión. Así, este capítulo presenta los progresos en materia legislativa o jurisprudencial, pero también muestra los más graves problemas afrontados durante el año, tales como los asesinatos, las amenazas y las agresiones contra periodistas en el ejercicio de su labor, la aplicación de responsabilidades ulteriores desproporcionadas, las amenazas contra la garantía de la reserva de las fuentes, los avances y desafíos del derecho de acceso a la información, la problemática detectada en torno a la asignación de la publicidad oficial, entre otros.

4. Los casos seleccionados para cada tema buscan servir como ejemplo paradigmático en relación con el respeto y ejercicio de la libertad de expresión. En todos los casos se citan las fuentes utilizadas. Es pertinente aclarar que la situación de los casos o de los Estados cuyo análisis se ha omitido responde a que la Relatoría Especial no ha recibido suficiente información. Por lo tanto, cualquier omisión debe ser interpretada solamente en ese sentido. En la mayoría de los casos, la Relatoría Especial remite a la fuente directa de la información citando la dirección electrónica del sitio *web* correspondiente. Cuando la información no es publicada directamente, se menciona la fecha en la cual fue recibida en la casilla de correo electrónico de la oficina. Este reporte no incluye la información remitida a la Relatoría Especial a través de solicitudes de medidas cautelares que no se ha hecho pública.

5. Para la elaboración de este capítulo del Informe Anual 2009, la Relatoría Especial tomó los datos disponibles al 30 de noviembre de 2009. La información relacionada con aquellos casos ocurridos con posterioridad a la fecha de cierre del Informe Anual 2009 puede ser verificada en la sección de comunicados de prensa de los sitios *web* de la Relatoría Especial (<http://www.cidh.org/relatoria>) y de la CIDH (<http://www.cidh.org>).

6. Por último, la Relatoría Especial desea agradecer la colaboración de los Estados miembros de la OEA y de las organizaciones de la sociedad civil que entregaron información sobre la situación del ejercicio de la libertad de expresión en el hemisferio. La Relatoría Especial insta a que se continúe esta práctica, fundamental para el enriquecimiento de futuros informes.

B. Evaluación sobre la situación de la libertad de expresión en los Estados miembros

1. Antigua y Barbuda

7. La Relatoría Especial recibió información que indica que en enero de 2009, en el contexto de una campaña electoral, el líder del *Antigua Labor Party*, Lester Bird, presentó una demanda contra el Ministro de Información, John E. St. Luce, para asegurar que la oposición tuviera acceso igualitario para la transmisión de mensajes en los medios de comunicación de propiedad estatal. La información entregada a la Relatoría Especial señala además que, como resultado de la interposición de dicha demanda, los representantes de la oposición y del gobierno celebraron un acuerdo el 9 de febrero de 2009 para garantizar que el partido opositor tuviera un acceso equitativo a los medios de comunicación del Estado¹. “La Declaración Conjunta sobre medios de comunicación y elecciones” (2009) dispone que, durante los períodos electorales, todos los medios de comunicación públicos, incluidas las emisoras de servicio público, tienen, entre otras, la obligación de “[o]torgar a todos los partidos y candidatos un acceso igualitario a los medios de comunicación para que transmitan sus mensajes directamente al público, ya sea en forma gratuita o a un costo subvencionado. El acceso igualitario equivale a un acceso justo y no discriminatorio concedido en función de criterios objetivos que midan el nivel de apoyo general e incluye otros factores como la oportunidad del acceso y los cargos a los cuales se quiere acceder”².

2. Argentina

8. La Relatoría Especial valora positivamente que el 18 de noviembre de 2009, la Cámara de Senadores haya aprobado la Ley No. 26.551, que modifica los artículos 109, 110, 111, 113 y 117 del Código Penal, y que deroga el artículo 112 del mismo instrumento. De acuerdo con esta reforma legislativa, las expresiones u opiniones relacionadas con asuntos de interés público no podrán configurar más los supuestos de calumnia o injuria. Asimismo, el nuevo texto legislativo considera que no se configurará delito contra el honor cuando se publique o reproduzca información de terceros cuyo contenido sea atribuido “en forma sustancialmente fiel” a su fuente. La reforma permite además que los acusados de calumnia e injuria queden exentos de pena si se retractan públicamente, antes de contestar la querella o en el acto de hacerlo³.

¹ Antigua Sun. 7 de enero de 2009. *ALP files court action to gain access to ABS*. Disponible en: http://www.antiguasunonline.com/index.php?option=com_content&view=article&id=188940:ALP-files-court-action-to-gain-access-to-ABS-&catid=57:local&Itemid=54; Antigua Sun. 9 de febrero de 2009. *Access Granted ... Court resolves dispute over ALP's rights to national media*. Disponible en: http://www.antiguasunonline.com/index.php?option=com_content&view=article&id=188210:ACCESS-GRANTED...Court-resolves-dispute-over-ALP's-rights-to-national-media&catid=57:local&Itemid=54; Caribbean Net News. 11 de febrero de 2009. *Antigua-Barbuda opposition files law suit for equal media time*. Disponible en: http://www.caribbeannetnews.com/antigua/antigua.php?news_id=13420&start=160&category_id=4.

² Declaración Conjunta sobre medios de comunicación y elecciones. 15 de mayo de 2009. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=744&IID=2>.

³ Honorable Senado de la Nación. Expediente 2750/08: Proyecto de Ley modificando el Código Penal respecto de los delitos de calumnias e injurias sobre la libertad de expresión. Disponible en:

9. Esta modificación legislativa constituye un paso decisivo en la incorporación de los estándares sobre libertad de expresión del sistema interamericano en el ordenamiento jurídico argentino. El principio 10 de la Declaración de Principios establece que la “protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de noticias el comunicador tuvo la intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas”. La Relatoría Especial observa, sin embargo, que la reciente reforma penal deberá ser complementada con una modificación del Código Civil que evite el uso desproporcionado de las sanciones pecuniarias, las cuales también pueden ser utilizadas como un mecanismo de censura al ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

10. Cabe señalar que, previo a este avance, la Relatoría Especial recibió información en relación con la resolución de 21 de noviembre de 2008 del Juzgado en lo Correccional de Concepción del Uruguay en la provincia de Entre Ríos, en la causa *D’Acosta, María Inés; Marclay, Raúl Daniel – Querrela por injurias – Expediente No. 4.324/I*, que condenó a Raúl Daniel Marclay como responsable por los delitos de calumnias e injurias a una pena de doce meses de prisión. El caso se habría originado en 2004, cuando Marclay publicó un artículo en el diario *Urn* relacionado con el presunto abandono de un menor de edad por parte de su padre. De acuerdo con la información recibida, el 22 de junio de 2009, el Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Entre Ríos rechazó el recurso de casación presentado contra la resolución del juzgado correccional, confirmando dicha sentencia en todos sus extremos. El periodista habría empezado a cumplir efectivamente la condena en octubre de 2009⁴.

11. Por otra parte, el 10 de octubre de 2009 fue promulgada la Ley No. 26.522, que regula “los Servicios de Comunicación Audiovisual en todo el ámbito territorial de la República Argentina”⁵. La Relatoría Especial considera que esta reforma legislativa representa un importante avance respecto de la situación preexistente en Argentina. En efecto, bajo el marco normativo previo, la autoridad de aplicación era completamente dependiente del Poder Ejecutivo, no se establecían reglas claras, transparentes y equitativas para la asignación de las frecuencias, ni se generaban condiciones suficientes para la existencia de una radiodifusión verdaderamente libre de presiones políticas.

http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/verExpe.php?origen=S&tipo=PL&numexp=2750/08&nro_comision=&Consulta=1; Sociedad Interamericana de Prensa. 23 de noviembre de 2009. *Beneplicito de la SIP por despenalización de los delitos de calumnia e injuria en Argentina*. Disponible en: http://www.sipiapa.com/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&id=4294&idioma=sp; Reporteros Sin Fronteras. 19 de noviembre de 2009. *La calumnia y la injuria salen del terreno penal: “Un gran avance legislativo”*. Disponible en: <http://www.rsfs.org/La-calumnia-y-la-injuria-salen-del.html>; Asociación por los Derechos Civiles. 19 de noviembre de 2009. *ADC celebra la despenalización de las calumnias e injurias para expresiones referidas a temas de interés público*. Disponible en: http://www.adc.org.ar/sw_contenido.php?id=647.

⁴ El País. 28 de octubre de 2009. *Preso por calumnias*. Información recibida el 5 de noviembre de 2009 en la casilla de correo electrónico de la Relatoría Especial; Diario del Sur Digital. 22 de octubre de 2009. *Condenan por injuria al editor de un periódico*. Disponible en: <http://www.diariodelsurdigital.com.ar/Condenan-por-injurias-al-editor-de-un-periodico>.

⁵ La Ley No. 26.522 deroga la Ley No. 22.285 (Fíjanse los objetivos, las políticas y las bases que deberán observar los servicios de radiodifusión), aprobada el 15 de septiembre de 1980. Boletín Oficial de la República Argentina. Año CXVII. Número 31.756. 10 de octubre de 2009. Ley 26.522. Regúlanse los Servicios de Comunicación Audiovisual en todo el ámbito territorial de la República Argentina. Disponible en: <http://www.comfer.gov.ar/web/blog/wp-content/uploads/2009/10/1010-ley.pdf>.

12. La Ley No. 26.522 establece que el principio rector de su contenido es el respeto y garantía del derecho a la libertad de expresión, derecho conforme al cual deben ser interpretadas todas sus disposiciones. El artículo 2 de la Ley No. 26.522 indica que la “actividad realizada por los servicios de comunicación audiovisual [...] exterioriza el derecho humano inalienable de expresar, recibir, difundir e investigar informaciones, ideas y opiniones”, y que el “objeto primordial de la actividad brindada por los servicios regulados [...] es la promoción de la diversidad y la universalidad en el acceso y la participación, implicando ello igualdad de oportunidades de todos los habitantes de la Nación, para acceder a los beneficios de su prestación”. En el mismo sentido, el artículo 3 de la Ley No. 26.522 señala que los objetivos de los servicios de comunicación audiovisual deben procurar, entre otros: “(a) La promoción y la garantía del libre ejercicio de toda persona a investigar, buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones e ideas, sin censura, en el marco del respeto al Estado de Derecho democrático y los derechos humanos, conforme las obligaciones emergentes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos [...]; [y] (l) La administración del espectro radioeléctrico en base a criterios democráticos y republicanos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en su acceso por medio de las asignaciones respectivas”.

13. Asimismo, la Ley No. 26.522 reforma el diseño institucional hasta entonces vigente en la materia, incluyendo la creación de nuevos organismos, tales como la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual⁶, el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual⁷, el Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia⁸, y la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual⁹. La Autoridad Federal de

⁶ El artículo 10 de la Ley No. 26.522 crea la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, “como organismo descentralizado y autárquico en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional [...], como autoridad de aplicación de la presente ley”. El artículo 14 de la norma dispone que la “conducción y administración de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual será ejercida por un directorio integrado por siete (7) miembros nombrados por el Poder Ejecutivo nacional. El directorio estará conformado por (1) presidente y un (1) director designados por el Poder Ejecutivo nacional; tres (3) directores propuestos por la Comisión Bicameral de Promoción y Seguimiento de la Comunicación Audiovisual, que serán seleccionados por ésta a propuesta de los bloques parlamentarios correspondiendo uno (1) a la mayoría o primer minoría, uno (1) a la segunda minoría y uno (1) a la tercer minoría parlamentaria; dos (2) directores a propuesta del Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, debiendo uno de ellos ser un académico representante de las facultades o carreras de ciencias de la información, ciencias de la comunicación o periodismo de universidades nacionales”.

Cabe señalar que el artículo 157 de la Ley No. 26.522 dispone que todos los activos del Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) sean transferidos en su totalidad a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual. El COMFER, a diferencia de la Autoridad Federal, dependía de la Secretaría de Medios de Comunicación de la Jefatura del Gabinete de Ministros.

⁷ El artículo 15 de la Ley No. 26.522 crea el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, “en el ámbito de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual”, para, entre otras funciones, “colaborar y asesorar en el diseño de la política pública de radiodifusión”. El Consejo Federal de Comunicación Audiovisual propone, para su nombramiento por parte del Poder Ejecutivo, a dos de los directores de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Social. Cabe señalar que el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual también podrá “remover a los directores de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual por el voto de los dos tercios (2/3) del total de sus integrantes mediante un procedimiento en el que se haya garantizado en forma amplia el derecho de defensa”.

⁸ El artículo 17 de la Ley No. 26.522 señala que el Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia es un órgano “multidisciplinario, pluralista y federal integrado por personas y organizaciones sociales con reconocida trayectoria en el tema y por representantes de niños, niñas y adolescentes” para la “elaboración de propuestas dirigidas a incrementar la calidad de la programación dirigida a niños, niñas y adolescentes”, “establecer criterios y diagnósticos de contenidos recomendados o prioritarios, y, asimismo, señalar los contenidos inconvenientes o dañinos para los niños, niñas y adolescentes, con el aval de argumentos teóricos y análisis empíricos”, entre otros.

⁹ El artículo 19 de la Ley No. 26.522 crea la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual para, entre otros, “recibir y canalizar las consultas, reclamos y denuncias del público de la radio y la

Servicios de Comunicación Audiovisual está conformada de manera plural y diferenciada de la autoridad de aplicación actualmente vigente.

14. La Ley 26.522 establece además en su artículo 32 que la adjudicación de las licencias para la utilización del espectro radioeléctrico se hará “mediante el régimen de concurso público abierto y permanente”. De acuerdo con la norma, las licencias, que se otorgan por un período de diez años, son susceptibles de prórroga “por única vez, por un plazo de diez (10) años, previa celebración de audiencia pública realizada en la localidad donde se preste el servicio”¹⁰. Una vez vencida la prórroga, deberá presentarse nuevamente un concurso al que podrán presentarse los antiguos licenciatarios.

15. De la misma manera, la Ley No. 26.522 dispone de un mecanismo de limitación a la concentración de licencias, “a fin de garantizar los principios de diversidad, pluralidad y respeto”¹¹. Con el mismo objetivo, la Ley 26.522 reconoce la existencia de los tres sectores de la comunicación, al indicar que, la “explotación de los servicios de comunicación audiovisual podrá ser efectuada por prestadores de gestión estatal, de gestión privada con fines de lucro y de gestión privada sin fines de lucro, los que deberán tener capacidad de operar y tener acceso equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles”¹². Asimismo, la norma establece criterios equitativos de asignación y administración de frecuencias.

16. Si bien es necesario que exista una regulación de publicidad oficial acorde con la jurisprudencia nacional argentina y la doctrina interamericana en la materia, cabe señalar que el artículo 72 de la Ley 26.522 establece la obligación a cargo de los licenciatarios o autorizados, “de poner a disposición, como información fácilmente asequible, una carpeta de acceso público a la que deberá sumarse su exhibición sobre soporte digital en [internet]”, en la que consten, entre otras, “(viii) La(s) pauta(s) de publicidad oficial que recibiera el licenciario, de todas las jurisdicciones nacionales, provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, detallando cada una de ellas”.

17. La Relatoría Especial, al mismo tiempo de reconocer el importante avance que representa la entrada en vigor de la Ley No. 26.522, también observa que algunas de sus disposiciones podrían resultar incompatibles con la Convención Americana, mientras que otras podrían generar inconvenientes que deben ser adecuadamente resueltos, desde el inicio, en su implementación.

18. En primer lugar, la ley le asigna a la Iglesia Católica una autorización privilegiada para usar una frecuencia de manera permanente, sin necesidad de someterse a concurso en igualdad de condiciones¹³. El principio 12 de la Declaración de Principios

televisión y demás servicios regulados [...] teniendo legitimación judicial y extrajudicial para actuar de oficio, por sí y/o en representación de terceros, ante toda clase de autoridad administrativa o judicial”.

¹⁰ El artículo 40 de la Ley No. 26.522 dispone además que al “vencimiento de la prórroga, los licenciatarios podrán presentarse nuevamente a concurso o procedimiento de adjudicación”.

¹¹ El artículo 45 de la Ley No. 26.522 establece los diversos límites para los supuestos de multiplicidad de licencias. El artículo 161 de la norma establece que los titulares de licencias que no cumplan con los requisitos previsto bajo el nuevo marco legal, deben ajustarse al mismo en un plazo no mayor de un año desde que la autoridad de aplicación establezca los mecanismos de transición.

¹² En el mismo sentido, ver los artículos 21 a 31 de la Ley No. 26.522.

¹³ El artículo 37 de la Ley 26.522 dispone que, el “otorgamiento de autorizaciones para personas de existencia ideal de derecho público estatal, para universidades nacionales, institutos universitarios nacionales, Pueblos Originarios y para la Iglesia Católica se realiza a demanda y de manera directa, de acuerdo con la disponibilidad de espectro, cuando fuera pertinente”.

establece que, las “asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos”.

19. De otra parte, preocupa a la Relatoría Especial la vaguedad de ciertas conductas y supuestos que pueden llevar a la aplicación de sanciones graves, tales como “la desnudez y el lenguaje adulto fuera de contexto”, “los materiales previamente editados que enfatizan lo truculento, morboso o sórdido” o “la realización de actos contra el orden constitucional de la Nación o utilización de los Servicios de Comunicación Audiovisual para proclamar e incentivar la realización de tales actos”. Al respecto, es importante mencionar que, al menos cuando se trate de la caducidad de la licencia, la interposición de recursos administrativos y de las acciones judiciales contra las decisiones administrativas que imponen la citada sanción tendrá efecto suspensivo luego de “analizarse [judicialmente] las circunstancias del caso”. Sin embargo, en cuanto al régimen de sanciones graves, la Relatoría Especial recuerda al Estado que en concordancia con el principio de estricta legalidad, aplicable a aquellos casos en los cuales puede resultar gravemente afectado el derecho a la libertad de expresión, es necesario que las conductas se encuentren descritas de manera clara y precisa. En una materia tan sensible como la libertad de expresión, frente a la existencia de sanciones tan graves, las normas sancionatorias vagas o imprecisas pueden terminar amparando decisiones arbitrarias que por vía indirecta censuren o saquen del aire a medios o contenidos específicos, por la simple expresión de discursos que, si bien pueden resultar perturbadores para los funcionarios públicos o para una parte del conglomerado social, sin embargo, resultan protegidos por la Convención Americana¹⁴. Conviene además recordar al Estado, que la Corte Interamericana ha sostenido reiteradamente que el derecho a la libertad de expresión también incluye la protección de afirmaciones que puedan resultar ofensivas, perturbadoras o ingratas para el Estado, pues tal es la exigencia de un orden democrático que se funda en la diversidad y el pluralismo¹⁵.

20. Asimismo, preocupa a la Relatoría Especial que la regulación de la Ley 26.522 en materia de medios públicos no hubiere incorporado suficientes salvaguardas para asegurar que se trate de medios que puedan operar con autonomía e independencia del gobierno. Es cierto que la ley, a diferencia de normas similares en la región, establece un plazo fijo para las autoridades del ente rector del sistema de medios públicos (artículo 132), así como una fuente de financiación de origen legal (artículo 136). Sin embargo las autoridades más importantes del sistema son designadas mayoritariamente por el Poder Ejecutivo, sin que el proceso de designación o las condiciones orgánicas, institucionales y funcionales restantes otorguen suficientes garantías de funcionamiento independiente. En este sentido, resulta esencial que los decretos reglamentarios y las decisiones de los órganos competentes, diseñen mecanismos que garanticen su funcionamiento independiente, respetando los fines que justifican la creación de medios públicos.

21. En cuanto a la asignación de licencias para servicios que utilizan el espectro radioeléctrico, la Relatoría Especial encuentra un importante avance en el artículo 32 que señala que las mismas “serán adjudicadas, mediante el régimen de concurso público abierto y permanente”. No obstante, la norma establece que mientras que las licencias para servicios de comunicación audiovisual abierta cuya área primaria de servicio supere los cincuenta (50) kilómetros y que se encuentren localizadas en poblaciones de más de

¹⁴ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II. Capítulo III, párrs. 65-66. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

¹⁵ Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 69; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107. párr. 113.

quinientos mil (500.000) habitantes, serán adjudicadas, previo concurso, por el Poder Ejecutivo Nacional, las correspondientes a los restantes servicios de comunicación audiovisual abierta y servicios de comunicación audiovisual por suscripción que utilicen vínculos radioeléctricos no satelitales y que se encuentren planificadas, “serán adjudicadas por la autoridad de aplicación”. Esta adjudicación desde el Poder Ejecutivo, aunque podría tratarse simplemente de la función formal de certificar a quienes han ganado el concurso diseñado por la autoridad de aplicación con reglas claras, transparentes y equitativas, no parece compatible con una ley que crea un órgano autárquico e independiente con el objetivo de permitir que las asignaciones se realicen al margen del gobierno. La Relatoría Especial toma nota de esta diferencia y exhorta al Estado a que la misma no se traduzca en formas indirectas de incidir en la libertad de expresión. A este respecto, el artículo 13.3 de la Convención Americana establece que, “[n]o se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”.

22. Finalmente, la Relatoría Especial toma nota del contenido de algunas disposiciones, como los artículos 3, 17 y 70, entre otras, y llama al Estado y a las autoridades encargadas de implementar la ley, a respetar la obligación de no injerencia del Estado en los contenidos de los medios de comunicación (obligación de neutralidad). Asimismo, la Relatoría Especial toma nota del literal (h) del artículo 3, que menciona “la actuación de los medios de comunicación en base a principios éticos”; y entiende que la misma se refiere exclusivamente a las autorregulaciones que los medios dispongan. A este respecto, el principio 6 de la Declaración de Principios establece que, la “actividad periodística debe regirse por conductas éticas, las cuales en ningún caso pueden ser impuestas por los Estados”.

23. Los temas antes mencionados requieren que el proceso de implementación de la ley, a cargo de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual y los otros órganos competentes, proceda a minimizar los riesgos advertidos y que, por el contrario, optimice las oportunidades que la norma incorpora para reforzar las garantías en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión. Para ello, es esencial que la autoridad de aplicación se conforme de manera tal que otorgue garantías de independencia e imparcialidad a todos los sectores y que en la implementación de la ley se tenga en cuenta, fundamentalmente, que la finalidad más importante de toda norma de esta naturaleza es garantizar un mayor despliegue de la libertad de expresión, de conformidad con los más elevados estándares en la materia. En este punto, la Relatoría Especial llama a las autoridades competentes a atender los estándares interamericanos a la hora de implementar la Ley 26.522¹⁶.

24. De otro lado, en materia de publicidad oficial, la Relatoría Especial observa con satisfacción la decisión de 10 de febrero de 2009 de la Sala IV de la Cámara de lo Contencioso Administrativo Federal en el caso *Editorial Perfil S.A. y otro contra EN – Jefatura Gabinete de Ministros – SMC sobre amparo ley 16-986*, que ordenó al Estado “dispon[er] la distribución de publicidad oficial en las distintas publicaciones” de *Editorial Perfil S.A. y Diario Perfil S.A.* En el caso, las empresas demandantes alegaron que el Poder Ejecutivo había iniciado una “política discriminatoria con relación a la exclusión *ex professo*

¹⁶ Al respecto, véase el capítulo III del Informe Anual 2009 de la Relatoría Especial, en este mismo volumen. Asimismo, ver: CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

de la pauta publicitaria oficial a las revistas [*Noticias*] y [*Fortuna*]", dada su línea editorial contraria al gobierno. En su resolución, la Sala IV de la Cámara de lo Contencioso Administrativo afirmó, recordando el fallo de 5 septiembre de 2007 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso *Editorial Río Negro S.A. c/Neuquén, Provincia de*, que "es el Estado quien tiene la carga de probar la existencia de motivos suficientes que justifiquen la interrupción abrupta de la contratación de publicidad oficial", y que "[e]l gobierno debe evitar las acciones que intencional o exclusivamente estén orientadas a limitar el ejercicio de la libertad de prensa y también aquellas que llegan indirectamente a ese resultado. Es decir, basta con que la acción gubernamental tenga ese objetivo para que se configure un supuesto de afectación de dicha libertad. Es por ello, que no resulta necesario la asfixia económica o quiebre del diario [...]. Por lo demás, la afectación económica debe examinarse no sólo en relación a la pérdida por no recibir publicidad oficial, sino también por la disminución en la venta de diarios en tanto muchos lectores se verán obligados a informarse por otros medios acerca de la gestión pública" ¹⁷.

25. Tal como hiciera en anteriores oportunidades, la Relatoría Especial recuerda al Estado que tiene el deber de establecer criterios claros, transparentes, objetivos y no discriminatorios para la determinación de la distribución de la publicidad oficial¹⁸. El principio 13 de la Declaración de Principios establece que, "la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; [...], entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión". La Relatoría Especial insta al Estado a promover la aprobación de legislación para la regulación de la distribución de la publicidad oficial en concordancia con su propia jurisprudencia y con los estándares del sistema interamericano.

26. Por otro lado, la Relatoría Especial toma nota de la resolución de 24 de septiembre de 2009 de la Sala II del Tribunal de Casación de la Provincia de Buenos Aires que rechazó el recurso de nulidad presentado por Gustavo Prellezo contra la sentencia de 2 febrero de 2000, que lo condenó a prisión perpetua como autor de los delitos de sustracción

¹⁷ Sala IV de la Cámara de lo Contencioso Administrativo Federal. 10 de febrero de 2009. Causa No. 18.639/2006: *Editorial Perfil S.A. y otro contra EN – Jefatura Gabinete de Ministros – SMC sobre amparo ley 16-986*; Asociación por los Derechos Civiles. 11 de febrero de 2009. *Caso Perfil: un fallo en contra de la censura indirecta*. Disponible en: http://www.adc.org.ar/sw_contenido.php?id=513; Comité para la Protección de los Periodistas. 19 de febrero de 2009. *Argentine court orders official ads into critical publications*. Disponible en: <http://cpj.org/2009/02/argentine-court-orders-official-ads-into-critical.php>; Sociedad Interamericana de Prensa. 12 de febrero de 2009. *Satisfacción a la SIP fallo en Argentina sobre publicidad oficial*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&id=4136&idioma=sp.

¹⁸ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II. Capítulo III, párr. 65-66. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>. En este contexto, un reciente informe sobre la distribución de la publicidad oficial en Argentina señaló que durante 2008, el Poder Ejecutivo invirtió un 23% adicional a lo invertido durante 2007, y que durante el primer semestre de 2008 se invirtió un 76.4% del presupuesto total previsto para el año. Por otro lado, se indicó que la inversión publicitaria directa (es decir, aquella que se invierte directamente en medios de comunicación sin pasar por intermediarios) se concentró en los medios de la Ciudad de Buenos Aires y de distribución nacional. Asociación por los Derechos Civiles. 8 de junio de 2009. *Cómo fue la publicidad oficial del gobierno durante 2009*. Disponible en: http://www.censuraindirecta.org.ar/sw_contenido.php?id=511. El texto completo del informe se encuentra disponible en: http://www.censuraindirecta.org.ar/images/tck/file/Informes%20y%20publicaciones/ADC_Informe_Publicidad_Oficial_PEN_2008.pdf.

de persona agravada y homicidio calificado en perjuicio del fotógrafo José Luis Cabezas¹⁹. Cabe recordar que, en su Informe Anual 2008, la Relatoría Especial manifestó su preocupación por el caso de Gregorio Ríos, puesto en libertad condicional luego de ser condenado a prisión perpetua como instigador del asesinato del periodista, gracias a la aplicación de beneficios especiales²⁰. La Relatoría Especial reitera al Estado que tiene “el deber jurídico de prevenir, razonablemente, las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, *de imponerles sanciones pertinentes y de asegurar a la víctima una adecuada reparación*”²¹.

27. La Relatoría Especial lamenta que durante 2009 se continuaran recibiendo denuncias sobre actos de violencia en contra de medios de comunicación, presuntamente relacionados con el ejercicio de la labor periodística²². El 12 de enero de 2009, personas no identificadas habrían cortado los cables de acero que sostenían la antena de *Radio Goya* en la provincia de Corrientes. De acuerdo con la información recibida, al caer la antena, la radio quedó sin señal²³. De la misma manera, el 1 de abril de 2009, desconocidos habrían ocasionado el derrumbe de la antena de *Radio Mocoví* en la provincia del Chaco, de modo que el medio no pudo continuar emitiendo su programación²⁴. Asimismo, la Relatoría Especial recibió información que indica que entre el 24 y 26 de marzo de 2009, las señales de los canales 13 y *Todo Noticias* y *Radio Mitre* habrían sufrido interferencias que impidieron que sus transmisiones fueran recibidas al interior y exterior del país por varias horas²⁵.

¹⁹ José Luis Cabezas era fotógrafo de la revista *Noticias*. Su cadáver carbonizado fue encontrado en la localidad de Pinamar, provincia de Buenos Aires, el 25 de enero de 1997, con dos balazos en la cabeza y las manos esposadas. El 2 de febrero de 2000, el Estado informó a la Relatoría Especial que existían elementos probatorios que indicaban que el móvil del homicidio guarda relación con la labor de Cabezas como fotógrafo. Relatoría Especial - CIDH. 8 de marzo de 2008. *Estudio Especial sobre la Situación de las Investigaciones sobre el Asesinato de Periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con la Actividad Periodística: Período 1995-2005*. Pág. 73. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/section/Asesinato%20de%20Periodistas.pdf>. Primera Edición. 24 de septiembre de 2009. *Caso Cabezas: Confirman la condena contra Prellezo*. Disponible en: <http://www.primeraedicionweb.com.ar/index.php?idnoticia=11010&dgprincipal=nota&tipo=digital&idEdicion>; Momento 24. 24 de septiembre de 2009. *Cabezas crime: Gustavo Prellezo's life-imprisonment sentence was confirmed*. Disponible en: <http://momento24.com/en/2009/09/24/cabezas-crime-gustavo-prellezo-life-imprisonment-sentence-was-confirmed/#>; Foro de Periodismo Argentino. 25 de septiembre de 2009. *Satisfacción de Foepa por el fallo que confirmó la condena al asesino de José Luis Cabezas*. Disponible en: [http://www.foepa.org/Comunicados/2009/Satisfaccion de Foepa por el fallo que confirmo la condena al asesino de Jose Luis Cabezas](http://www.foepa.org/Comunicados/2009/Satisfaccion%20de%20Foepa%20por%20el%20fallo%20que%20confirmit%20la%20condena%20al%20asesino%20de%20Jose%20Luis%20Cabezas).

²⁰ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II. Capítulo II, párr. 11. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

²¹ Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 174. El resultado es nuestro.

²² CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II. Capítulo III, párr. 13. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

²³ Reporteros Sin Fronteras. 16 de enero de 2009. *Alterada gravemente la programación de una radio a causa del sabotaje de su antena*. Disponible en: <http://www.rsfs.org/Alterada-gravemente-la.html>; Foro de Periodismo Argentino. 14 de enero de 2009. *Repudia atentado a Radio Goya*. Disponible en: [http://www.foepa.org/Comunicados/2009/Repudio al atentado a radio Goya](http://www.foepa.org/Comunicados/2009/Repudio%20al%20atentado%20a%20radio%20Goya).

²⁴ Foro de Periodismo Argentino. 3 de abril de 2009. *Foepa repudia atentado a Radio Mocoví*. Disponible en: [http://www.foepa.org/Comunicados/2009/Foepa repudia atentado a Radio Mocovi](http://www.foepa.org/Comunicados/2009/Foepa%20repudia%20atentado%20a%20Radio%20Mocovi); Periodistas en Español. 4 de abril de 2009. *Atentado en Argentina contra Radio Mocoví en El Chaco*. Disponible en: http://www.p-es.org/index.php?option=com_content&task=view&id=2913&Itemid=60.

²⁵ Sociedad Interamericana de Prensa. 27 de marzo de 2009. *Deplora la SIP interrupción a señal de medios audiovisuales de Grupo Clarín*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&id=4158&idioma=sp; Foro de Periodismo Argentino. 26 de marzo de 2009. *Preocupación por interferencias a empresa de comunicaciones*. Disponible en:

También, el 1 de junio de 2009, un incendio habría destruido las instalaciones de la emisora *FM Radio Activa* en El Bolsón, provincia de Río Negro. De acuerdo con la información recibida, la Fiscalía Provincial confirmó que los primeros indicios de la investigación indicarían que se trató de un hecho intencional. El director de la radio, Reynaldo Rodríguez, sostuvo que el ataque podría vincularse con el discurso crítico que la radio mantiene contra un proyecto que busca reubicar un aeropuerto local²⁶.

28. Asimismo, la Relatoría Especial fue informada de que el 14 de mayo de 2009, once receptorías de avisos del diario *Clarín* en la ciudad de Buenos Aires aparecieron con pintas en aerosol con mensajes tales como "*Clarín miente*", haciendo alusión a repetidas afirmaciones de altas autoridades públicas en el mismo sentido. De la misma manera, en agosto de 2009, el domicilio de uno de los directivos de *Clarín* fue atacado por desconocidos que arrojaron huevos y pintura²⁷.

29. De otra parte, el 10 de septiembre de 2009, decenas de agentes de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) se habrían apersonado en la sede del *Grupo Clarín* en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el objetivo de recabar datos de índole tributaria y previsional en el marco de una inspección. Posteriormente, Ricardo Echegaray, jefe de la AFIP, habría manifestado no haber ordenado la medida y que ésta se habría producido por un "error de procedimiento". La Relatoría Especial también recibió información que señala que dos funcionarios de la AFIP habrían sido despedidos por haber llevado a cabo dicha inspección sin la autorización debida²⁸. El 14 de septiembre de 2009 la Relatoría Especial envió una comunicación al Estado para solicitar información sobre lo ocurrido. Sin embargo, a la fecha de cierre del presente informe la Relatoría Especial no ha recibido información sobre el avance o los resultados de las investigaciones internas sobre el mencionado operativo.

30. Por otro lado, la Relatoría Especial recibió información que indica que, entre el 4 y 6 de noviembre de 2009, miembros del sindicato de transportadores habrían bloqueado por varias horas las instalaciones de las plantas impresoras de los diarios *Clarín* y *La Nación* en la ciudad de Buenos Aires, impidiendo su posterior distribución en el resto del país. De acuerdo con los datos recibidos, el sindicato de transportadores habría iniciado la medida con la intención de afiliar a su gremio a los conductores miembros de las cooperativas encargadas de la distribución de diarios y revistas en la ciudad de Buenos Aires. Organizaciones y medios de comunicación locales señalaron, sin embargo, que la medida del sindicato buscaba afectar de manera particular a los medios críticos de la gestión del gobierno²⁹.

http://www.fopea.org/Comunicados/2009/Preocupacion_por_interferencias_a_la_empresa_de_comunicaciones_Arte_ar.

²⁶ Foro de Periodismo Argentino. 5 de junio de 2009. *FOPEA repudia el incendio que destruyó Radio Activa en El Bolsón*. Disponible en: http://www.fopea.org/Comunicados/2009/Fopea_repudia_el_incendio_que_destruyo_Radio_Activa_de_El_Bolson; Agencia Pulsar. 3 de junio de 2009. *Radio de la Patagonia denuncia incendio intencional de sus instalaciones*. Disponible en: <http://www.agenciapulsar.org/nota.php?id=15135>.

²⁷ Clarín. 15 de mayo de 2009. *En una noche, atacaron 11 oficinas de avisos de Clarín en Capital y GBA*; Clarín. 25 de agosto de 2009. *Intimidaciones y ataques a directivos del grupo Clarín*. Información entregada en octubre de 2009 por representantes de *Clarín* a la Relatoría Especial.

²⁸ Clarín. 11 de septiembre de 2009. *Insólito operativo: el Gobierno envió a Clarín 200 inspectores de la AFP*. Disponible en: <http://www.clarin.com/diario/2009/09/11/elpais/p-01996758.htm>; Comité para la Protección de los Periodistas. 11 de septiembre de 2009. *El CPJ insta a una investigación exhaustiva tras el allanamiento de Clarín*. Disponible en: <http://cpj.org/es/2009/09/el-cpj-insta-a-una-investigacion-exhaustiva-tras-e.php>.

²⁹ Asociación de Entidades Periodísticas Argentinas. 4 de noviembre de 2009. *ADEPA condena nuevo bloqueo a la distribución de diarios y revistas*. Disponible en:

31. En relación con las presuntas agresiones y amenazas recibidas por periodistas en el ejercicio de su labor, la Relatoría Especial recibió información que indica que el 22 de enero de 2009, Gustavo Heredia, de *Radio Universidad de San Luis*, habría recibido amenazas telefónicas vinculadas con la cobertura que realiza de un proceso judicial relacionado con la dictadura militar³⁰. Asimismo, el 29 abril de 2009, Daniel Enz, director del semanario *Análisis* en Paraná, provincia de Entre Ríos, habría sido amenazado telefónicamente luego de la publicación de un artículo en el que se denunciaban presuntos hechos de corrupción³¹. Finalmente, el 18 de octubre de 2009, Viviana Villar, periodista de *Canal CVI 5* en Puerto Iguazú, provincia de Misiones, habría sido agredida física y verbalmente por el Intendente de Puerto Iguazú, Claudio Raúl Filippa, mientras ésta tomaba fotografías como parte de la cobertura que realizaba de un espectáculo en un local de la zona³².

32. En este contexto, la Relatoría Especial exhorta a las autoridades del Estado argentino a adoptar las medidas necesarias para garantizar que los comunicadores sociales y los medios de comunicación puedan ejercer su derecho a la libertad de expresión, así como a identificar, juzgar y sancionar a los responsables de estos hechos. El principio 9 de la Declaración de Principios señala que, el “asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”.

33. De otro lado, la Relatoría Especial fue informada de que en febrero de 2009 se habría sacado del aire el programa radial que conducía el periodista Nelson Castro en *Radio Del Plata*. Organizaciones no gubernamentales señalaron que este hecho podría ser una represalia contra el reportero por su labor y porque en el programa se vertían opiniones críticas contra el gobierno nacional³³. El principio 5 de la Declaración de Principios señala

<http://www.adepa.org.ar/secciones/ldp/nota.php?id=285>; Clarín. 4 de noviembre de 2009. *Fuerte repudio de la oposición al bloqueo de Camioneros contra diarios y revistas*. Disponible en: <http://www.clarin.com/diario/2009/11/04/um/m-02033817.htm>; Clarín. 4 de noviembre de 2009. *Levantaron el bloqueo camionero sobre las distribuidoras de diarios*. Disponible en: <http://www.clarin.com/diario/2009/11/04/um/m-02033600.htm>; Sociedad Interamericana de Prensa. 65ª Asamblea General, 6 al 10 de noviembre 2009, Buenos Aires, Argentina. *Informes por país: Argentina*. Disponible en: http://www.sipiapa.com/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=24&infoid=363&idioma=sp.

³⁰ Foro de Periodismo Argentino. 27 de enero de 2009. *Preocupante amenaza a periodista que cubre juicio a represores en San Luis*. Disponible en: [http://www.fopea.org/Comunicados/2009/Preocupante amenaza a periodista que cubre juicio a represores en San Luis](http://www.fopea.org/Comunicados/2009/Preocupante%20amenaza%20a%20periodista%20que%20cubre%20juicio%20a%20represores%20en%20San%20Luis). Federación de Trabajadores de la Prensa. 29 de enero de 2009. *Amenazan a periodistas en San Luis y Córdoba*. Disponible en: <http://www.fatpren.org.ar/Secciones/PartesNacionales705.htm>.

³¹ Foro de Periodismo Argentino. 29 de abril de 2009. *Alerta por amenaza al periodista Daniel Enz, en Paraná*. Disponible en: [http://www.fopea.org/Comunicados/2009/Alerta por amenaza al periodista Daniel Enz en Parana](http://www.fopea.org/Comunicados/2009/Alerta%20por%20amenaza%20al%20periodista%20Daniel%20Enz%20en%20Parana); La Nota Digital. 30 de abril de 2009. *Investigan amenazas al periodista Daniel Enz y su familia*. Disponible en: <http://lanotadigital.com.ar/2009/04/30/investigacion-amenazas-al-periodista-daniel-enz-y-su-familia/>.

³² Línea Capital. 18 de octubre de 2009. *El intendente Filippa atacó a una periodista*. Disponible en: <http://www.lineacapital.com.ar/?noticia=46712>; Misiones OnLine. 18 de octubre de 2009. *El intendente de Iguazú fue denunciado por agredir a una periodista durante la madrugada*. Disponible en: <http://www.misionesonline.net/paginas/detalle2.php?db=noticias2007&id=144212>; Foro de Periodismo Argentino. 22 de octubre de 2009. *Fopea repudia agresiones e insultos del intendente de Iguazú a una periodista local*. Disponible en: [http://www.fopea.org/Inicio/Fopea repudia agresiones e insultos del intendente de Iguazu a una periodista local](http://www.fopea.org/Inicio/Fopea%20repudia%20agresiones%20e%20insultos%20del%20intendente%20de%20Iguazu%20a%20una%20periodista%20local).

³³ Comité para la Protección de los Periodistas. 2 de febrero de 2009. *Radio show cancellation sparks controversy in Argentina*. Disponible en: <http://cpj.org/blog/2009/02/radio-show-cancellation-sparks-controversy-in->

que, la “censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”.

34. En cuanto al derecho de acceso a la información, la Relatoría Especial valora positivamente la sentencia de 13 de abril de 2009 del Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario No. 2 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el caso *Martínez Diego contra GCBA y otros sobre Amparo (Art. 14 CCABA)*, que ordenó que las autoridades competentes entregaran al periodista Pedro Martínez información relativa al personal de dos agencias de seguridad bonaerenses, que le había sido negada por la Dirección General de Seguridad Privada. La solicitud de Martínez buscaba conocer si ambas agencias podían encontrarse bajo el control de ex militares acusados por violaciones de derechos humanos cometidas durante la dictadura³⁴.

35. Asimismo, la Relatoría Especial fue informada de la decisión de 17 de marzo de 2009 de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de La Plata en el caso *Suárez Alejandro César c/ Municipalidad de Florencio Varela s/ Amparo*, que confirmó la decisión de 7 de abril de 2008 del Juzgado en lo Contencioso Administrativo No. 1 de Quilmes, que denegó a Alejandro César Suárez, director del diario *Mi Ciudad*, la información respecto de “la nómina completa de los empleados de la Municipalidad de Florencio Varela, las tareas que desempeñan y las remuneraciones que perciben por tal concepto”. El 15 de septiembre de 2005 el periodista había presentado una solicitud al gobierno comunal requiriendo dichos datos, pero no recibió respuesta. La Relatoría Especial manifiesta su particular preocupación porque en la resolución, el tribunal de apelaciones señaló que “el actor no ha[bía] podido demostrar un particular interés” que justifique informarle acerca de la información requerida³⁵.

36. La Relatoría Especial también observa que en agosto de 2009 el Ministerio de Economía y Producción finalmente publicó la información relacionada con los factores de cálculo del Índice de Precios al Consumidor. Tal como fuera señalado en el Informe Anual 2008, en agosto de 2008 la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de la Capital Federal había ordenado a la dependencia entregar dichos datos en un plazo de veinte días hábiles. La solicitud fue originalmente presentada el 18 de julio de 2007 ante el

[arge.php](http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=22&infoid=334&idioma=sp); Sociedad Interamericana de Prensa. *Informe Argentina. Reunión de Medio de Año, Asunción, Paraguay*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=22&infoid=334&idioma=sp; Sociedad Interamericana de Prensa. 3 de febrero de 2009. *Inquietud de la SIP por represalia contra periodista argentino*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&id=4131&idioma=sp; Foro de Periodismo Argentino. 3 de febrero de 2009. *Preocupación por levantamiento de programa radial de Nelson Castro*. Disponible en: http://www.fopea.org/Comunicados/2009/Preocupacion_por_levantamiento_de_programa_radial_de_Nelson_Castro.

³⁴ Centro de Estudios Legales y Sociales. 17 de abril de 2009. *Un fallo judicial avaló el acceso a la información sobre agencias de seguridad privada en la ciudad de Buenos Aires*. Disponible en: <http://www.cels.org.ar/comunicacion/index.php?info=detalleDoc&ids=4&lang=es&ss=46&ido=1123>; Información recibida el 5 de noviembre de 2009 en la casilla de correo electrónico de la Relatoría Especial.

³⁵ Asociación por los Derechos Civiles. 17 de marzo de 2009. *La justicia provincial niega acceso a datos sobre el gasto público en Florencio Varela*. Disponible en: <http://www.periodismo-aip.org/noticia-detalle.php?id=45>; Foro de Periodismo Argentino. 17 de marzo de 2009. *Fopea expresa su preocupación por decisión de Tribunal de La Plata*. Disponible en: http://www.fopea.org/Comunicados/2009/Fopea_expresa_su_preocupacion_por_la_decision_de_un_Tribunal_de_La_Plata.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) por una organización local con el propósito de conocer cómo se calculaba el índice de pobreza en Argentina. En mayo de 2008, la respuesta del INDEC había sido considerada por el Tercer Juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal como “insuficiente e inadecuada para satisfacer el derecho de acceso a la información y así permitir una efectiva participación ciudadana”³⁶.

37. La Relatoría Especial recuerda al Estado que de acuerdo con lo establecido por la Corte Interamericana, no es necesario acreditar un interés directo ni una afectación personal para obtener la información en poder del Estado, salvo en los casos en que se aplique una restricción permitida por la Convención Americana. Tales limitaciones, sin embargo, deben dar cumplimiento estricto a los requisitos derivados del artículo 13.2 de dicho instrumento, esto es, ser condiciones de carácter excepcional, consagradas legalmente, bajo objetivos legítimos, y en las que se apliquen los criterios de necesidad y estricta proporcionalidad³⁷. El principio 4 de la Declaración de Principios señala que “el acceso a la información [...] es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho”. La Relatoría Especial exhorta al Estado a promover la aprobación de una ley sobre acceso a la información en concordancia con los estándares del sistema interamericano.

3. Barbados

38. La Relatoría Especial observa que, a la fecha de este informe, el gobierno de Barbados seguiría sin presentar al Parlamento el proyecto de ley de acceso a la información que durante 2008 había sido expuesto al público para la entrega de observaciones. De acuerdo con la información recibida, la presentación de la iniciativa estaba programada para los primeros meses de 2009³⁸. La Relatoría Especial invita al Estado a retomar su propósito de legislar en esta materia y a que en la discusión parlamentaria del proyecto se tomen en cuenta los estándares del sistema interamericano en materia de libertad de expresión³⁹. El principio 4 de la Declaración de Principios señala que “el acceso a la información [...] es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho”.

³⁶ Ministerio de Economía y Producción. Secretaría de Política Económica. Instituto Nacional de Estadística y Censos. IPC-GBA base abril 2008=100. Actualización metodológica. Disponible en: http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/10/ipc_metodologia_10_08.pdf; Asociación por los Derechos Civiles. 12 de agosto de 2009. *Pese a los anuncios de Boudou, el gobierno no cumple un fallo de la justicia sobre el INDEC*. Disponible en: http://www.adc.org.ar/sw_contenido.php?id=599; CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II, párr. 12. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

³⁷ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia del 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrs. 77, 87-90 y 137.

³⁸ The Barbados Advocate. 4 de abril de 2009. *Freedom of Information Act Needed*. Disponible en: <http://www.barbadosadvocate.com/newsitem.asp?more=local&NewsID=2864>; The Barbados Advocate. 8 de diciembre de 2008. *Promised legislation soon complete*. Disponible en: <http://www.barbadosadvocate.com/newsitem.asp?more=local&NewsID=766>; Barbados Integrated Government Portal. 13 de octubre de 2008. *Freedom of information legislation coming*. Disponible en: <http://www.gov.bb/portal/page/portal/GISMEDIA%20CENTRENEWS%20MANAGEMENT/News%20Composer%20Page/Freedom%20of%20Information%20Legislation%20Coming>; Sociedad Interamericana de Prensa. *Informe Barbados*. 64ª Asamblea General, Madrid, España. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=20&infol=309&idioma=sp.

³⁹ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

39. Por otro lado, la Relatoría Especial recibió información que indica que el 22 de agosto de 2009, la periodista del diario *Sunday Sun*, Carol Martindale habría recibido una llamada telefónica de Hartley Henry, consejero político del gobierno de Barbados, en la que se le habría advertido “hacer lo correcto o enfrentar la destrucción de su reputación”. De acuerdo con la denuncia formulada, en días previos, Hartley Henry habría exigido a la periodista publicar una encuesta favorable al gobierno en el periódico. Posteriormente, el diario habría manifestado su malestar a través de un comentario editorial en su primera plana⁴⁰. El principio 5 de la Declaración de Principios señala que, la “censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”.

4. Bolivia

40. La Relatoría Especial valora positivamente que la nueva Constitución Política del Estado, aprobada en enero de 2009 mediante referéndum, consagre el derecho a la libertad de expresión en sus artículos 106 y 107⁴¹. La Relatoría Especial toma nota de la

⁴⁰ Sociedad Interamericana de Prensa. *65ª Asamblea General, 6 al 10 de noviembre de 2009. Buenos Aires, Argentina. Informes por país: El Caribe*. Disponible en: http://www.sipiapa.com/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=24&infoid=368&idioma=sp; Association of Caribbean Media Workers. *Statement on threats to Sunday Sun Editor Carol Martindale*. 23 de agosto de 2009. Disponible en: <http://www.acmediaworkers.com/multimedia/pdf/Releases%20-%20PDF/2009/20090823-BAJonCarolMartindaleThreat.pdf>; Association of Caribbean Media Workers. *Editor threatened by prime minister's advisor*. 26 de agosto de 2009. Disponible en: http://www.ifex.org/barbados/2009/08/26/martindale_harassed/.

⁴¹ El texto de la nueva Constitución Política del Estado se encuentra disponible en: http://www.vicepresidencia.gob.bo/Portals/0/documentos/NUEVA_CONSTITUCION_POLITICA_DEL_ESTADO.pdf.

Los artículos 106 y 107 de la nueva Constitución Política del Estado señalan que:

Artículo 106.

- I. El Estado garantiza el derecho a la comunicación y el derecho a la información.
- II. El Estado garantiza a las bolivianas y los bolivianos el derecho a la libertad de expresión, de opinión y de información, a la rectificación y a la réplica, y el derecho a emitir libremente las ideas por cualquier medio de difusión, sin censura previa.
- III. El Estado garantiza a las trabajadoras y los trabajadores de la prensa, la libertad de expresión, el derecho a la comunicación y a la información.

IV. Se reconoce la cláusula de conciencia de los trabajadores de la información.

Artículo 107.

I. Los medios de comunicación social deberán contribuir a la promoción de los valores éticos, morales y cívicos de las diferentes culturas del país, con la producción y difusión de programas educativos plurilingües y en lenguaje alternativo para discapacitados.

II. La información y las opiniones emitidas a través de los medios de comunicación social deben respetar los principios de veracidad y responsabilidad. Estos principios se ejercerán mediante las normas de ética y de autorregulación de las organizaciones de periodistas y medios de comunicación y su ley.

III. Los medios de comunicación social no podrán conformar, de manera directa o indirecta, monopolios u oligopolios.

IV. El Estado apoyará la creación de medios de comunicación comunitarios en igualdad de condiciones y oportunidades.

Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia. Presidencia del Congreso Nacional. 25 de enero de 2009. *Presidente celebra el triunfo del Sí*. Disponible en: <http://www.vicepresidencia.gob.bo/Inicio/tabid/36/ctl/noticia/mid/471/code/200901261/Default.aspx>.

redacción del artículo 107 de la Constitución, que señala que “los principios de veracidad y responsabilidad” se ejercerán “mediante las normas de ética y de autorregulación de las organizaciones de periodistas y medios de comunicación y *su ley*”. Tal como fuera mencionado en el Informe Anual 2008, este condicionamiento a la ley podría ser interpretado como una restricción ilegítima al ejercicio del derecho a la libertad de expresión⁴². La Relatoría Especial hace un llamado al Estado para que tome en cuenta el principio 7 de la Declaración de Principios, el cual señala que los “[c]ondicionamientos previos, tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad por parte de los Estados, son incompatibles con el derecho a la libertad de expresión reconocido en los instrumentos internacionales”.

41. Por otra parte, la Relatoría Especial celebra que el 21 de enero de 2009, las autoridades judiciales dictaran una orden de arresto contra Adolfo Cerrudo, activista acusado en 2008 de haber llevado a cabo actos de agresión contra medios de comunicación y periodistas. De acuerdo con la información recibida, Cerrudo fue detenido en marzo de 2009, luego de una investigación penal, por amenazar a una periodista de un diario y por agredir a otros dos reporteros de televisión. En este último caso, la Relatoría Especial también recibió información que indica que Edgar Mora fue detenido por tales agresiones⁴³.

42. Asimismo, la Relatoría Especial destaca los avances en la investigación del atentado del 4 de septiembre de 2008 contra la antena de transmisión de *Radio Rurrenabaque*, una emisora filial de la red de radios estatales *Patria Nueva*. De acuerdo con la información recibida, el 3 de marzo de 2009, como resultado de la investigación, los hermanos Juan Carlos y Saúl Abrego habrían sido detenidos en la localidad de Rurrenabaque, departamento de Beni. La información señala que las autoridades detuvieron a los hermanos Abrego por ser los presuntos responsables del sabotaje y que ambos serían miembros del Comité Cívico de Beni, que habría participado en actos de violencia ocurridos durante 2008⁴⁴.

43. La Relatoría Especial toma nota de que el Presidente de Bolivia Evo Morales se reunió el 27 de mayo de 2009 en el Palacio Quemado, en La Paz, con organizaciones de prensa entre las que se encontraban representantes de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP). En el encuentro también participaron el Ministro de la Presidencia, Juan Ramón Quintana, el Viceministro de Coordinación con los Movimientos Sociales, Sacha Llorenti, y el portavoz presidencial, Iván Canelas. En la reunión, el Presidente de Bolivia indicó que su gobierno mantendrá una posición de respeto hacia la libertad de prensa. Asimismo, el Presidente de Bolivia expresó su apoyo a las investigaciones sobre agresiones contra periodistas y medios de comunicación. El Presidente también anunció que su gobierno está trabajando en un proyecto de ley sobre acceso a la información. En este mismo sentido, la diputada oficialista, Elizabeth Salguero, titular de la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa Plurinacional, indicó que presentará un proyecto de ley de acceso a la

⁴² CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II: Evaluación sobre el estado de la situación de la libertad de expresión en el hemisferio. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

⁴³ Reporteros Sin Fronteras. 24 de marzo de 2009. *Activista acusado de agresiones contra periodistas detenido durante una manifestación progubernamental*. Disponible en: http://ifex.org/bolivia/2009/03/24/activist_accused_of_assaulting/es/; Sociedad Interamericana de Prensa. *Informe Bolivia. Reunión de Medio Año, Asunción, Paraguay*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=22&infoid=336&idioma=sp.

⁴⁴ Reporteros Sin Fronteras. 6 de marzo de 2009. *Detenidas dos personas en la investigación del sabotaje a una emisora*. Disponible en: http://www.ifex.org/bolivia/2009/03/09/two_individuals_arrested_following/es/; FM Bolivia. 4 de marzo de 2009. *Campesinos de Rurrenabaque denuncian amenaza de unionistas*. Disponible en: <http://www.fmbolivia.com.bo/noticia9150-campesinos-de-rurrenabaque-denuncian-amenaza-de-unionistas.html>.

información que ya habría sido discutido con representantes de la sociedad civil⁴⁵. La Relatoría Especial invita al gobierno a que impulse este proyecto. A este respecto, el principio 4 de la Declaración de Principios señala que, “el acceso a la información [...] es un derecho fundamental en los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho”.

44. Por otro lado, la Relatoría Especial recibió información que señala que durante 2009 se habrían producido diversos actos de agresión y amenaza presuntamente vinculados con el ejercicio de la actividad periodística. El 2 de marzo de 2009, el alcalde del departamento de Santa Cruz, Percy Fernández habría insultado y expulsado a la periodista Marcia Cedeño, del canal privado *Unitel*, durante una conferencia de prensa porque la reportera le preguntó sobre las medidas que las autoridades estaban adoptando contra el dengue. Meses después, en septiembre de 2009, Fernández volvió a tener enfrentamientos con periodistas⁴⁶. Asimismo, se recibió información según la cual, el 21 de julio de 2009, el periodista Juan Carlos Soto, de radio *San Miguel*, habría sido insultado y agredido por un miembro de la seguridad del Ministro de la Presidencia, Juan Ramón Quintana, cuando cubría la visita del funcionario a la localidad de Riberalta, departamento de Beni⁴⁷.

45. Por otra parte, la Relatoría Especial recibió información según la cual, el 3 de septiembre de 2009, en Santa Cruz, una patrulla policial de la Unidad Táctica de Resolución de Crisis (UTARC) que escoltaba el traslado de un empresario detenido, habría chocado intencionalmente contra el vehículo de un equipo del canal televisivo *Unitel*, que seguía el operativo. El periodista Alberto Ruth, el camarógrafo Francisco Cuellar y el conductor del vehículo habrían sido obligados a lanzarse al suelo por los efectivos policiales, quienes –de acuerdo con la información recibida- los patearon, destruyeron la cámara a balazos y se llevaron el material filmado por el equipo periodístico. La información agrega que el gobierno habría disuelto la UTARC como medida de no repetición de los hechos ocurridos. A la fecha de este informe, sin embargo, la Relatoría Especial no ha recibido información sobre la existencia de sanciones contra los responsables de la agresión⁴⁸.

46. La Relatoría Especial también fue informada que el 3 de septiembre de 2009 la Policía habría reprimido en la Plaza Murillo de La Paz una marcha de periodistas que

⁴⁵ Sociedad Interamericana de Prensa. 28 de mayo de 2009. *Preocupa a la SIP que polarización política afecte la libertad de prensa*. Disponible en: http://www.sipiapa.com/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&id=4194&idioma=sp; Medios Latinos. 28 de mayo de 2009. *La SIP pidió a Evo Morales que respete la libertad de prensa*. Disponible en: <http://www.medioslatinos.com/modules/news/article.php?storyid=2452>.

⁴⁶ Reporteros Sin Fronteras. 9 de marzo de 2009. *Alcalde de Santa Cruz agrede a la periodista Marcia Cedeño*. Disponible en: http://www.ifex.org/bolivia/2009/03/09/two_individuals_arrested_following/es/; Diario La Prensa. 24 de septiembre de 2009. *Alcalde de Santa Cruz llama “maricas” a los periodistas*. Disponible en: http://www.laprensa.com.bo/noticias/24-09-09/noticias.php?nota=24_09_09_poli3.php&do=del&id=20090924202009&page=1; Bolivia-Red. 26 de abril de 2009. *Percy Fernández Humillando a la prensa cruceña*. Video disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=99j11kRe9zg>.

⁴⁷ Instituto Prensa y Sociedad. 28 de julio de 2009. *Guardaespalda de ministro agrede a periodista*. Disponible en: http://www.ifex.org/bolivia/2009/07/28/arandia_threatened_soto_harassed/es/; Sitio Web Noticias de Bolivia. 22 de julio de 2009. *Seguridad de ministro Quintana agrede físicamente a periodista de la Red Erbol en Riberalta*. Disponible en: <http://www.eabolivia.com/politica/1627-seguridad-de-ministro-quintana-agrede-fisicamente-a-periodista-de-la-red-erbol-en-riberalta.html>.

⁴⁸ Instituto Prensa y Sociedad. 9 de septiembre de 2009. *Policías chocan contra equipo de televisión, destruyen una cámara*. Disponible en: http://www.ifex.org/bolivia/2009/09/09/unitel_journalists_attacked/es/; FM Bolivia. 25 de septiembre de 2009. *Policía admite uso de fuerza contra periodistas de Unitel*. Disponible en: <http://www.fmbolivia.com.bo/noticia17179-policia-admite-uso-de-fuerza-contra-periodistas-de-unitel.html>.

protestaban contra despidos masivos en un canal privado, y que solicitaban, entre otras demandas, que se investigara la agresión contra uno de sus colegas⁴⁹.

47. La Relatoría Especial recibió información que indica que el 6 de febrero de 2009, simpatizantes del ex titular de la petrolera Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia, Santos Ramírez Valverde, habrían agredido violentamente a periodistas en la Paz, cuando éste iba a realizar unas declaraciones ante la Fiscalía relacionadas con su participación en presuntos actos de corrupción. Entre los reporteros agredidos estarían Daniel Romero del diario *La Razón* e Israel Gutiérrez de la red televisiva *Uno*⁵⁰.

48. El 9 de febrero de 2009, el jefe de noticias del *Canal 15RTV*, Pedro Pérez y el camarógrafo Erik Balcázar, así como el periodista William Wasase y su camarógrafo Mariano Delgado de *Ángel TV*, habrían sido agredidos cuando cubrían hechos relacionados con posesión de tierras. Pérez habría entregado a la policía una grabación con los rostros de los presuntos agresores. Pérez también denunció haber recibido amenazas de muerte por teléfono y por mensajes de texto en marzo de 2009⁵¹.

49. Asimismo, el 12 de abril de 2009, el editor del periódico *La Prensa*, Raphael Ramírez, habría recibido llamadas anónimas en su hogar en las cuales se le amenazaba de muerte si no dejaba de publicar “mentiras”. Al día siguiente, el jefe de redacción del mismo diario, Carlos Morales, habría recibido al menos tres llamadas en las que se le habría amenazado de muerte si *La Prensa* no cambiaba su línea editorial. Ambos periodistas ya habían recibido amenazas en diciembre de 2008 presuntamente vinculadas con unos artículos publicados en el diario sobre un caso en el cual más de 30 camiones habrían sido detectados con contrabando en el departamento de Pando. Por esa razón, señalaron los periodistas, habían contado con protección policial durante dos meses. En un correo electrónico enviado a la Relatoría Especial el 14 de abril de 2009, Morales señaló que las amenazas estarían vinculadas con las publicaciones sobre el contrabando de los camiones en Pando, entre otras denuncias de corrupción. Asimismo, el 15 de abril de 2009, el redactor jefe de *Canal 57 Virgen de Copacabana* en El Alto, Andrés Rojas, renunció a su cargo porque, según denunció, había recibido amenazas de muerte. El periodista señaló que las amenazas estarían vinculadas a las críticas que había realizado contra organizaciones sociales locales⁵².

⁴⁹ Instituto Prensa y Sociedad. 9 de septiembre de 2009. *Policía reprime con violencia marcha de periodistas*. Disponible en: http://www.ifex.org/bolivia/2009/09/09/hora_25_lawsuit_journalist_march_stopped/es/; La Prensa. 4 de septiembre de 2009. *La Policía reprimió en La Paz una protesta de los periodistas*. Disponible en: http://www.laprensa.com.bo/noticias/04-09-09/noticias.php?nota=04_09_09_alfi1.php.

⁵⁰ Instituto Prensa y Sociedad. 10 de febrero de 2009. *Simpatizantes de ex funcionario agreden a reportero*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1736>; Fundamedios. 17 de febrero de 2009. *Simpatizantes de ex funcionario agreden a periodistas en La Paz*. Disponible en: <http://www.fundamedios.org/home/contenidos.php?id=153&identificaArticulo=576>.

⁵¹ Sociedad Interamericana de Prensa. *Informe Bolivia. Reunión de Medio Año, Asunción, Paraguay*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=22&infoid=336&idioma=sp; Instituto Prensa y Sociedad. 9 de marzo de 2009. *El periodista Pedro Pérez recibe amenazas de muerte después de ser agredido por traficantes de tierras, otros tres periodistas agredidos también*. Disponible en: http://ifex.org/bolivia/2009/03/09/journalist_pedro_perez_receives/es/.

⁵² Comité para Protección de Periodistas. 11 de mayo de 2009. *Three journalists receive death threats in Bolivia*. Disponible en: <http://cpj.org/2009/05/three-journalists-receive-death-threats-in-bolivia.php>; Instituto Prensa y Sociedad. 21 de abril de 2009. *Redactor jefe de canal local dimite como resultado de amenazas de muerte*. Disponible en: http://www.ifex.org/bolivia/2009/04/21/rojas_resigns/es/; Denuncia de Carlos María Peña ante la Relatoría Especial, enviada por correo electrónico el 14 de abril de 2009.

50. Por otra parte, la Relatoría Especial fue informada de que el 22 de julio de 2009, John Arandia, periodista del canal televisivo *Red UNO*, denunció que fue objeto de amenazas anónimas, con mensajes de texto con leyendas tales como “sabemos por dónde andan tus hijos”. También señaló que le habrían rayado el auto y pinchado las llantas varias veces como consecuencia de su trabajo periodístico⁵³.

51. La Relatoría Especial recibió información según la cual, el 18 de julio de 2009, el camarógrafo Marcelo Lobo, del canal *Gigavisión*, en la ciudad de La Paz, habría sido atacado violentamente por dos desconocidos. La agresión habría ocurrido a las seis de la mañana, cuando Lobo salía de la estación televisiva y según señaló el director del canal, Alex Arias, la agresión podría estar relacionada con la labor periodística de Lobo, quien cubre noticias relacionadas con seguridad y terrorismo⁵⁴.

52. Asimismo, la Relatoría Especial recibió información según la cual, en los últimos días de agosto de 2009, los periodistas que cubren noticias policiales en la ciudad de Potosí, Alfonso Sandoval, Boris Ruiz y Milton Bracamonte habrían sido agredidos—en distintas instancias—por particulares en desacuerdo con algunas publicaciones de los reporteros. El coronel Oscar Muñoz, jefe policial de Potosí, señaló que los agresores podrían ser personas incómodas con los operativos policiales contra el crimen, irritadas por la cobertura periodística de los mismos⁵⁵.

53. El 8 de octubre de 2009 un grupo de más de 50 personas habría irrumpido en la redacción del periódico *El Diario*, de La Paz, donde habrían retenido a una periodista. El grupo habría advertido que aplicarían la “justicia” contra la reportera si el periódico no rectificaba una noticia publicada en su edición de 29 de septiembre de 2009⁵⁶.

54. Asimismo, la Relatoría Especial fue informada de que el 5 de octubre de 2009, el periodista Horacio Martínez, del canal estatal *7-Bolivia TV*, denunció que su labor fue objeto de sabotaje por parte de supuestos simpatizantes de Fernando Dips, ex presidente de una cooperativa telefónica de La Paz. Martínez señaló que no pudo transmitir en vivo porque personas desconocidas le habrían cortado el cable del micrófono, dejando sin audio su contacto con el canal⁵⁷.

⁵³ Instituto Prensa y Sociedad. 28 de julio de 2009. *Periodista denuncia que es víctima de ataques y amenazas*. Disponible en: http://www.ifex.org/bolivia/2009/07/28/arandia_threatened_soto_harassed/es/; Asociación Nacional de la Prensa. 31 de julio de 2009. *La ANP denuncia nuevas amenazas y agresiones a la prensa*. Disponible en: http://anpbolivia.com/index.php?option=com_content&task=view&id=51&Itemid=1.

⁵⁴ Sociedad Interamericana de Prensa. 30 de julio de 2009. *SIP pide que se investiguen incidentes en Bolivia, El Salvador y Venezuela*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&id=4227&idioma=sp; Diario La Prensa. 27 de julio de 2009. *Cortan la cara y la lengua a un periodista de Gigavisión*. Disponible en: [http://www.laprensa.com.bo/noticias/27-07-09/ultimas.php?na_c=nacional_270709_153636.inc&seccion=0&titulo=Cortan la cara y lengua a un periodista de Gigavisión](http://www.laprensa.com.bo/noticias/27-07-09/ultimas.php?na_c=nacional_270709_153636.inc&seccion=0&titulo=Cortan%20la%20cara%20y%20lengua%20a%20un%20periodista%20de%20Gigavision).

⁵⁵ Instituto Prensa y Sociedad. 14 de septiembre de 2009. *Periodistas que cubren policial asaltados en Potosí*. Disponible en: http://www.ifex.org/bolivia/2009/09/14/potosi_journalists_beaten/es/; Diario La Razón. 6 de septiembre de 2009. *Semana nefasta contra la prensa*. Disponible en: http://www.la-razon.com/Versiones/20090906_006842/nota_245_873978.htm.

⁵⁶ Instituto Prensa y Sociedad. 14 de octubre de 2009. *Comuneros irrumpen en sede de diario, amenazan a periodista*. Disponible en: http://www.ifex.org/bolivia/2009/10/14/nina_threatened/es/; Asociación Nacional de la Prensa. 15 de octubre de 2009. *La ANP contra agresiones e incumplimiento de compromisos*. Disponible en: http://anpbolivia.com/index.php?option=com_content&task=view&id=54&Itemid=1.

⁵⁷ Instituto Prensa y Sociedad. 7 de octubre de 2009. *Periodista de canal estatal denuncia amedrentamiento y sabotaje*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=2029>; Asociación

55. El 19 de octubre de 2009, presuntos mineros de Cohoni habrían hecho explotar dinamita frente a oficinas de los periódicos *La Razón* y *El Diario* en el centro de La Paz, según denunciaron ambos medios de prensa. La información recibida indica que los mineros habrían detonado la dinamita en señal de su malestar con los diarios, a los que acusan de actuar a favor de los empresarios⁵⁸.

56. Tal como ha sido indicado reiteradamente por la Relatoría Especial, la diversidad, el pluralismo y el respeto por la difusión de todas las ideas y opiniones son condiciones esenciales para el funcionamiento de toda sociedad democrática. En consecuencia, las autoridades deben contribuir decisivamente a la construcción de un clima de tolerancia y respeto en el cual todas las personas puedan expresar su pensamiento y opiniones, sin miedo a ser agredidas, sancionadas o estigmatizadas por ello. Asimismo, el deber del Estado de crear las condiciones que permitan que todas las ideas u opiniones puedan ser libremente difundidas, incluye la obligación de investigar y sancionar adecuadamente, a quienes usan la violencia para silenciar a los comunicadores o a los medios de comunicación. En este sentido, la Relatoría Especial subraya que el principio 9 de la Declaración de Principios señala que, el “asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”.

57. Por otra parte, la Relatoría Especial expresa su preocupación por los problemas registrados en el proceso judicial contra los presuntos autores del crimen del periodista de *Radio Municipal Pucarini*, Carlos Quispe Quispe, quien fue asesinado en marzo de 2008. De acuerdo con la información recibida, el juicio habría sido aplazado en tres oportunidades y se encuentra suspendido desde el 18 de junio de 2008⁵⁹.

58. La Relatoría Especial también recibió información según la cual, el 3 de septiembre de 2009 Nelson Vila Santos, editor del quincenario *Hora 25*, habría denunciado que el alcalde de La Paz, Juan del Granado, presentó una demanda en contra de su medio por el delito de desacato. Según Vila, la demanda se habría basado en una nota publicada por *Hora 25* que habría señalado que la figura del Secretario Ejecutivo en el gobierno local de La Paz es ilegal. De acuerdo con la información recibida, el Ministerio Público rechazó el 11 de septiembre de 2009 la demanda por desacato y señaló que el caso debería tratarse en el marco de la Ley de Imprenta, que establece la formación de un tribunal especial para estos procesos⁶⁰. La Relatoría Especial recuerda que el principio 11 de la Declaración de Principios

Nacional de la Prensa. 15 de octubre de 2009. *La ANP contra agresiones e incumplimiento de compromisos*. Disponible en: http://anpbolivia.com/index.php?option=com_content&task=view&id=54&Itemid=1.

⁵⁸ Instituto Prensa y Sociedad. 20 de octubre de 2009. *Cooperativistas mineros detonan explosivos frente a diarios*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=2045>; Diario La Razón. 20 de octubre de 2009. *Mineros amedrentan en una oficina de La Razón*. Disponible en: http://www.la-razon.com/versiones/20091020_006886/nota_250_897217.htm.

⁵⁹ Reporteros Sin Fronteras. 19 de junio de 2009. *Un riesgo real de impunidad en el asesinato del periodista Carlos Quispe Quispe*. Disponible en: <http://www.rsf.org/Un-riesgo-real-de-impunidad-en-el.html>; Sociedad Interamericana de Prensa. 28 de mayo de 2009. *Presidente Evo Morales se abre a diálogo con la SIP*. Disponible en: http://www.sipiapa.com/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&id=4194&idioma=sp.

⁶⁰ Instituto Prensa y Sociedad. 9 de septiembre de 2009. *Alcaldía de La Paz demanda juicio ordinario contra quincenario*. Disponible en: http://www.ifex.org/bolivia/2009/09/09/hora_25_lawsuit_journalist_march_stopped/es/; La Prensa. 12 de

señala que, “[l]os funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. Las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como ‘leyes de desacato’ atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información”.

59. De otro lado, la Relatoría Especial ha recibido información sobre algunas declaraciones de altos funcionarios del gobierno que podrían generar un efecto intimidatorio y contribuir a un clima de polarización social. Así por ejemplo, el 31 de octubre de 2009 en una conferencia de prensa en La Paz, el Presidente de Bolivia Evo Morales habría criticado a dos periodistas de las redes televisivas *Gigavisión* y *Uno*, cuando le preguntaron sobre el operativo contra un grupo armado, en el que pereció una persona que estaría vinculada a una organización ilegal. La información recibida señala que el Presidente Morales habría acusado a una de las periodistas de intentar defender el terrorismo y el separatismo⁶¹. La Relatoría Especial reitera una vez más a las autoridades su deber de contribuir decisivamente a la construcción de un clima de tolerancia y respeto en el cual todas las personas puedan expresar su pensamiento y opiniones sin miedo a ser estigmatizadas por ello.

60. Por otra parte, la Relatoría Especial reitera una vez más, su preocupación por las consideraciones vertidas por la CIDH en el *Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*. En dicho informe se recuerda que el Relator de las ONU sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas señaló que las expresiones de contenido racista “son frecuentes en algunos medios de comunicación masiva”⁶². También destaca los párrafos relacionados con los denominados “linchamientos” o “toma de justicia por las propias manos” y advierte que estos hechos “siguen siendo confundidos por algunos sectores de la sociedad como formas de aplicación de la justicia indígena. Particularmente, los medios de comunicación han difundido estos hechos delictivos como expresiones de la justicia comunitaria”⁶³. La CIDH y la Relatoría Especial valoran las medidas de difusión y capacitación adoptadas por el Ministerio de Justicia y la Defensoría del Pueblo para informar

septiembre de 2009. *La Fiscalía rechaza demanda de la Alcaldía paceña contra Hora 25*. Disponible en: http://www.laprensa.com.bo/noticias/12-09-09/noticias.php?nota=12_09_09_alfi5.php.

⁶¹ De acuerdo con la información recibida, la reportera de la red televisiva *Gigavisión*, Judith Prada, habría preguntado al Presidente Evo Morales por qué el Ejecutivo habría ordenado un operativo armado, en el que falleció el presunto jefe de un grupo armado. El Presidente Morales habría contestado: “Si usted no me cree, póngase de fiscal o juez para investigar, yo estoy diciendo la verdad”, y luego habría agregado: “Cualquier pretexto para tratar de tapar o defender el separatismo o terrorismo no comparto, compañera, lo que está haciendo usted con esas preguntas es defender el terrorismo y defender el separatismo”. Luego, la periodista de la red televisiva *Uno*, María José Mollinedo, le habría preguntado al Presidente de Bolivia si el gobierno sabía sobre la infiltración de personas en el supuesto grupo terrorista. El Presidente Morales habría respondido: “Ustedes, sospechosamente, tratan de magnificar y nada menos que mujeres periodistas. Ustedes, más bien, debían abocarse a defender la vida, la patria. En ese momento, ustedes debían estar condenando a esos terroristas”. Instituto Prensa y Sociedad. 5 de noviembre de 2009. *Presidente increpa a periodistas por preguntar sobre caso de terrorismo*. Disponible en: http://www.ifex.org/bolivia/2009/11/05/presidents_rebukes_journalists/es/; La Prensa. 4 de noviembre de 2009. *Ana Mar crítica a Evo por cómo trató a dos periodistas de la Tv*. Disponible en: http://www.laprensa.com.bo/noticias/04-11-09/noticias.php?nota=04_11_09_poli4.php; La Razón. 4 de noviembre de 2009. *Ana María Romero crítica al Presidente y a los periodistas*. Disponible en: http://www.la-razon.com/Versiones/20091104_006901/nota_250_904471.htm.

⁶² CIDH. *Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*, párr. 138. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/Cap.V.Indice.htm>; Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Rodolfo Stavenhagen. Nota preliminar sobre la misión a Bolivia entre el 25 de noviembre al 7 de diciembre de 2007. A/HRC/6/15/Add.2. 11 de diciembre de 2007, pp. 2-3.

⁶³ CIDH. *Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*, párr. 172. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/Cap.V.Indice.htm>.

sobre la naturaleza, prácticas y alcance de la justicia indígena, y su diferencia conceptual con la “justicia callejera” o “linchamientos”⁶⁴. Asimismo, condenan los mensajes de contenido racista que puedan incitar a la discriminación o a la violencia, en particular cuando provienen de comunicadores sociales o periodistas, ya que son formadores de la opinión pública. La Relatoría Especial recuerda que el artículo 9 de la Carta Democrática Interamericana señala que, la “eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana”.

61. Finalmente, la Relatoría Especial toma nota con satisfacción de que en la audiencia de 2 de noviembre de 2009, celebrada durante el 137º Período Ordinario de Sesiones de la CIDH, el Viceministro de Coordinación con los Movimientos Sociales, Sacha Llorenti, en nombre del gobierno de Bolivia, invitó a la CIDH y a la Relatoría Especial a visitar el país⁶⁵.

5. Brasil

62. La Relatoría Especial valora positivamente la decisión de 30 de abril de 2009 del Supremo Tribunal Federal que declaró la inconstitucionalidad de la Ley de Prensa de 1967 con la Constitución Federal. La Ley de Prensa, aprobada durante la dictadura militar, imponía duras sanciones por los delitos de difamación e injurias, y habilitaba la censura previa, entre otras medidas restrictivas del ejercicio del derecho a la libertad de expresión⁶⁶. La Relatoría Especial también celebra que el 17 de junio de 2009, el Supremo Tribunal Federal haya declarado inconstitucional la exigencia del diploma de periodista y el registro en el Ministerio de Trabajo como condiciones para el ejercicio de la actividad periodística. Con fundamento expreso en los estándares interamericanos vigentes, el tribunal señaló que esta disposición es contraria al artículo 13 de la Convención Americana⁶⁷. Estas decisiones judiciales constituyen un avance ejemplar en materia de libertad de expresión y ponen de manifiesto la importancia de adecuar las legislaciones nacionales a los estándares del sistema interamericano.

⁶⁴ CIDH. *Informe de Seguimiento – Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*, párr. 173. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/Cap.V.Indice.htm>.

⁶⁵ Declaración del Viceministro de Coordinación con los Movimientos Sociales, el 2 de noviembre de 2009 en la audiencia: “Seguimiento de las recomendaciones del informe de la CIDH sobre ‘Acceso a la Justicia e Inclusión Social en Bolivia’”, celebrada durante el 137º Período Ordinario de Sesiones de la CIDH. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/prensa/publichearings/Hearings.aspx?Lang=ES&Session=117>.

⁶⁶ Supremo Tribunal Federal. 30 de abril de 2009. *Supremo julga Lei de Imprensa incompatível com a Constituição Federal*. Disponible en: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=107402>; Reporteros Sin Fronteras. 1 de mayo de 2009. *O Supremo Tribunal Federal revoga a Lei de 1967: “Uma grande vitória para a liberdade de imprensa”*. Disponible en: <http://www.rsfr.org/O-Supremo-Tribunal-Federal-revoga.html>; Comité para la Protección de los Periodistas. 7 de mayo de 2009. *In victory for press, high court strikes down repressive law*. Disponible en: <http://cpj.org/2009/05/in-victory-for-press-brazils-high-court-strikes-do.php>; Sociedad Interamericana de Prensa. 5 de mayo de 2009. *Beneplicito de la SIP por la abolición de ley de prensa restrictiva en Brasil*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&id=4181&idioma=sp.

⁶⁷ Supremo Tribunal Federal. 17 de junio de 2009. *Supremo decide que é inconstitucional a exigência de diploma para o exercício do jornalismo*. Disponible en: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=109717>; Relatoría Especial - CIDH. 22 de junio de 2009. Comunicado de Prensa No. R38/09. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=750&IID=2>; Sociedad Interamericana de Prensa. 19 de junio de 2009. *Satisface derogación de exigencia de título universitario en Brasil*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&id=4203&idioma=sp.

63. Asimismo, la Relatoría Especial fue informada de que en mayo de 2009, Cássio Santana habría sido sentenciado a 23 años de pena privativa de la libertad por su participación en el asesinato del periodista radial Nicanor Linhares, ocurrido en la ciudad de Fortaleza durante 2003⁶⁸. La Relatoría Especial insta al Estado a continuar sus esfuerzos para identificar, juzgar y sancionar a los demás responsables de este crimen.

64. La Relatoría Especial también tomó conocimiento de que el Poder Ejecutivo habría enviado al Congreso Nacional un proyecto de ley sobre acceso a la información. De acuerdo con la información recibida, esta iniciativa, que cumple con una promesa del Presidente Luiz Inacio Lula Da Silva, abarcaría a toda la administración pública, tanto a nivel federal como a nivel estatal y municipal⁶⁹. La Relatoría Especial exhorta al Estado para que en la discusión parlamentaria del proyecto se tomen en cuenta los estándares del sistema interamericano en materia de libertad de expresión⁷⁰. El principio 4 de la Declaración de Principios señala que, “el acceso a la información [...] es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho”.

65. Por otro lado, el 25 de marzo de 2009, la Policía habría detenido a cinco personas sospechosas de participar en el atentado de 21 de enero de 2009 contra la sede del grupo de comunicaciones *RAC (Red Anhanguera de Comunicaciones)*, que edita el diario *Correio Popular* en Campinas, Sao Paulo. De acuerdo con la información recibida, las personas detenidas fueron acusadas de estar vinculadas a la organización criminal Primer Comando de la Capital (PCC). En el atentado se habrían arrojado dos granadas contra el edificio de la *RAC*, pero éstas no llegaron a explotar⁷¹.

66. Asimismo, el 12 de agosto de 2009, los ex policías Odin Fernandes da Silva y Davi Liberato de Araújo habrían sido condenados a 31 años de pena privativa de la libertad por pertenecer a la milicia que habría secuestrado y torturado, en mayo de 2008, a un grupo de periodistas del diario *O Dia* en la favela Batan, de Río de Janeiro. Según la información recibida, el equipo periodístico de *O Dia* fue secuestrado luego de internarse por dos semanas en la favela para investigar las actividades del grupo ilegal⁷².

⁶⁸ Comité para la Protección de los Periodistas. 28 de mayo de 2009. *CPJ hails conviction in 2003 journalist murder in Brazil*. Disponible en: <http://cpj.org/2009/05/cpj-hails-conviction-in-2003-journalist-murder-in.php>; TV Verde Mares. 27 de mayo de 2009. *Cassio Santa e Condenado*. Disponible en: <http://tvverdesmares.com.br/bomdiaceara/cassio-santana-e-condenado/>; O Globo. 27 de mayo de 2009. *Pistoleiro acusado de matar radialista no Ceará é condenado a 23 anos de prisão*. Disponible en: <http://oglobo.globo.com/cidades/mat/2009/05/27/pistoleiro-acusado-de-matar-radialista-no-ceara-condenado-23-anos-de-prisao-756050595.asp>.

⁶⁹ Knight Center of Journalism. 12 de mayo de 2009. *Gobierno brasileño envía proyecto de ley de acceso a la información al Congreso*. Disponible en: <http://knightcenter.utexas.edu/blog/?q=es/node/3996>; Article 19. 13 de mayo de 2009. *Brazil: Lula sends access to information bill to Congress*. Disponible en: <http://www.article19.org/pdfs/press/brazil-lula-sends-access-to-information-bill-to-congress.pdf>; Periodismo por el Acceso a la Información. 19 de mayo de 2009. *Brasil: después de media década de movilización, el gobierno envió proyecto de ley de acceso a la información al Congreso*. Disponible en: <http://www.periodismo-aip.org/noticia-detalle.php?id=58>.

⁷⁰ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

⁷¹ Folha de S. Paulo. 25 de marzo de 2009. *Polícia prende cinco suspeitos de jogar granadas em jornal de Campinas (SP)*. Disponible en: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u539995.shtml>; JusBrasil. 25 de marzo de 2009. *Gaeco ajuda a prender suspeitos de atentado a jornal em Campinas*. Disponible en: <http://www.jusbrasil.com.br/noticias/962913/gaeco-ajuda-a-prender-suspeitos-de-atentado-a-jornal-em-campinas>.

⁷² ABRAJI (Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo). 18 de agosto de 2009. *Justiça condena responsáveis por torturar equipe do O Dia*. Disponible en: http://www.abraji.org.br?id=90&id_noticia=968;

67. Por otra parte, la Relatoría Especial fue informada de que el 21 de septiembre de 2009, el gobierno del Estado de Bahía habría anunciado que indemnizará a la familia del periodista Manoel Leal de Oliveira, asesinado en la ciudad de Itabuna el 14 de enero de 1998, presuntamente por miembros de la fuerza pública. De acuerdo con la información recibida, el gobernador de Bahía, Jaques Warner, habría anunciado que se abonará a la familia del periodista una indemnización de 100.000 reales (aproximadamente unos 57.600 dólares estadounidenses)⁷³.

68. Durante 2009, la Relatoría Especial recibió información sobre actos de agresión y amenaza contra periodistas por parte de miembros de la fuerza pública, personal de seguridad y particulares, así como de ataques a medios de comunicación. El 12 de febrero de 2009, el periodista Roberto Gomes Barbosa, del *Canal TV Liberal* y de *Radio Continental*, habría sido agredido por Marcos Soraes, funcionario de la Secretaría del Gobierno de la Alcaldía de Campo de Goytacazes, en Río de Janeiro. De acuerdo con la información recibida, la agresión habría ocurrido en el predio de la radio, poco después de que Gomes Barbosa denunciara una supuesta irregularidad en la concesión de una frecuencia de radio y el presunto uso indebido de algunos medios de comunicación por parte de la alcaldía local. Barbosa habría denunciado a Soraes en una comisaría local⁷⁴.

69. La Relatoría Especial también recibió información que indica que el 11 marzo de 2009, el fotógrafo del diario *Extra* Fabiano Rocha habría sido atacado por guardias de seguridad del Municipio de Sao Goncalo, en Río de Janeiro, cuando tomaba fotografías en la calle donde reside la alcaldesa de dicha municipalidad⁷⁵.

70. Asimismo, en los últimos días de junio de 2009, el periodista Ronaldo Lázaro Tiradentes, de la estación de radio y televisión *Tiradentes*, denunció ante la Policía Federal del Estado de Amazonas al Ministro de Transportes Alfredo Nascimento por una presunta agresión ocurrida en el estacionamiento del aeropuerto de Manaus⁷⁶.

Globo.com. 12 de agosto de 2009. *Justiça condena acusados de torturar jornalistas na Favela do Batan*. Disponible en: <http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,MUL1264580-5606,00.html>; Comunique-se. 12 de agosto de 2009. *Decretada prisão de acusados de torturar jornalistas na favela do Batan*. Disponible en: <http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,MUL708101-5606,00-DECRETADA+PRISAO+DE+ACUSADOS+DE+TORTURAR+JORNALISTAS+NA+FAVELA+DO+BATAN.html>; Agencia EFE. 13 de agosto. *Un ex policía brasileño es condenado a 31 años por secuestro y tortura a reporteros*. Disponible en: http://www.google.com/hostednews/epa/article/ALeqM5ik4lY3XNNpB-AD_4Ph9Jm18cD9iQ.

⁷³ ABRAJI. 23 de septiembre de 2009. *Bahia vai indenizar família de jornalista assassinado*. Disponible en: http://www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=1015; Sociedad Interamericana de Prensa. 18 de septiembre de 2009. *Medida de un gobierno estatal de Brasil fortifica lucha de la SIP contra la impunidad*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&id=4260&idioma=us.

⁷⁴ Instituto Prensa y Sociedad. 23 de febrero de 2009. *El periodista Roberto Gomes Barbosa agredido tras denunciar gestión irregular en municipio*. Disponible en: http://www.ifex.org/brazil/2009/02/23/journalist_roberto_gomes_barbosa/es/; ABRAJI. 16 de febrero de 2009. *Jornalista denuncia agressão por funcionário público no interior do RJ e pede proteção ao Ministério Público*. Disponible en: http://www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=834.

⁷⁵ Knight Center for Journalism. 13 de marzo de 2009. *Agreden a fotógrafo brasileiro durante reportaje*. Disponible en: <http://knightcenter.utexas.edu/blog/?q=es/node/3327>; Reporteros Sin Fronteras. 18 de marzo de 2009. *Photographer Fabiano Rocha attacked outside mayor's home in Rio de Janeiro suburb*. Disponible en: http://www.ifex.org/brazil/2009/03/18/photographer_fabiano_rocha_attacked/.

⁷⁶ ABRAJI. 7 de agosto de 2009. *A journalist from CBN Manaus was assaulted by the Transport Minister*. Disponible en: http://www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=936; Portal Imprensa. 29 de junio de 2009. *Ministro dos Transportes agride jornalista da CBN de Manaus*. Disponible en: http://portalimprensa.uol.com.br/portal/ultimas_noticias/2009/06/29/imprensa29144.shtml.

71. El 16 de julio de 2009, Antonio Carlos Argemi, fotógrafo del *Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul (CPERS)*, periódico de Porto Alegre, Río Grande do Sul, habría sido detenido por la Policía Militar mientras tomaba fotos de una protesta en frente a la casa de la gobernadora estatal, Yeda Crusius⁷⁷.

72. En las últimas semanas de julio de 2009, el periodista Carlos Baía, director del Departamento de Periodismo de *Radio Metropolitana*, en Bacarena, Pará, habría recibido numerosas amenazas de muerte por teléfono, luego de denunciar supuestas irregularidades en la contratación de personal en la alcaldía local⁷⁸.

73. También, el 23 de agosto de 2009, en la ciudad de Coari del Estado de Amazonas, los reporteros del *Diário do Amazonas*, Paula Litaiff y Arlesson Sicsú, habrían sido agredidos y amenazados mientras cubrían una convención de la coalición política "Unidos por Coari"⁷⁹.

74. El 28 de septiembre de 2009, el periodista Rafael Dias, del *Diário de Pernambuco*, habría sido golpeado por dos individuos que se habrían identificado como los hijos del concejal Luis Vidal, de Recife, fallecido el 26 de septiembre de 2009. De acuerdo con la información recibida, los supuestos agresores golpearon al periodista como reacción a un artículo publicado en relación con su padre⁸⁰.

75. El 5 de octubre de 2009, el periodista Wellington Raulino, propietario del canal televisivo *Integração*, habría sufrido una tentativa de homicidio por parte de individuos armados en la ciudad de Urucuí, Estado de Piauí. De acuerdo con la denuncia, los responsables podrían estar vinculados al alcalde de Urucuí Valdir Soares da Costa, a quien el periodista habría acusado en diversas ocasiones de desviar fondos públicos⁸¹.

76. Por otra parte, en enero de 2009, presuntos seguidores de la Iglesia Renacer habrían atacado a un equipo de periodistas que cubría la caída del techo de su sede mundial, ubicada en Cambuci, Sao Paulo⁸².

⁷⁷ Comité para la Protección de los Periodistas. 16 de julio de 2009. *Freelance photographer detained in southern Brazil*. Disponible en: <http://cpj.org/2009/08/freelance-photographer-detained-in-southern-brazil.php>; ABRAJI. 22 de julio de 2009. *Fotógrafo é detido por PM de Porto Alegre ao cobrir protesto em frente à casa da governadora, Yeda Crusius*. Disponible en: http://www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=952.

⁷⁸ ABRAJI. 3 de agosto de 2009. *Director of radio journalism of Pará is threatened with death after denouncing irregularities involving the city hall*. Disponible en: http://www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=962; ABERT (Asociación Brasileña de Emisoras de Radio y Televisión). 4 de agosto de 2009. *Jornalista sofre ameaça de morte após denunciar prefeitura*. Disponible en: http://www.abert.org.br/D_mostra_clipping.cfm?noticia=128078.

⁷⁹ UNESCO. 31 de agosto de 2009. *Defourny condena ameaças a jornalistas no Amazonas*. Disponible en: <http://www.brasilia.unesco.org/noticias/ultimas/defourny-repudia-ameacas-a-jornalistas-no-amazonas>; ABRAJI. 28 de agosto de 2009. *Repórteres dizem ter sido agredidos por segurança de ex-prefeito cassado de Coari, no Amazonas*. Disponible en: http://www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=990.

⁸⁰ ABRAJI. 1º de octubre de 2009. *Repórter é agredido em Pernambuco*. Disponible en: http://www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=1019; Diário de Pernambuco. 29 de septiembre de 2009. *Journalista do diário é agredido covardemente*. Disponible en: http://www.diariodepernambuco.com.br/2009/09/29/urbana11_0.asp.

⁸¹ ABRAJI. 13 de octubre de 2009. *Jornalista diz ter sofrido tentativa de homicídio no Piauí*. Disponible en: http://www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=1023; Cabeça de Cuia. 6 de octubre de 2009. *Jornalista Wellington Raulino sofre tentativa de homicídio no Piauí*. Disponible en: <http://www.cabecadecuia.com/noticias/56547/jornalista-wellington-raulino-sofre-tentativa-de-homicidio-no-piaui.html>.

⁸² ABRAJI. 23 de enero de 2009. *Féis da Igreja Renacer agredem jornalistas que tentavam cobrir desabamento de teto*. Disponible en: http://www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=826; Sociedad Interamericana

77. La Relatoría Especial también recibió información que indica que el 4 de junio de 2009, Laércio Ribeiro, editor de noticias policiales del periódico *O Diário*, de Mogi das Cruzes, del Estado de Sao Paulo, recibió al menos tres amenazas contra su vida a través de llamadas telefónicas anónimas. De acuerdo con los datos recibidos, las autoridades habrían iniciado una investigación luego de que el reportero presentara la denuncia ante el Ministerio Público. Según el periodista, las amenazas podrían estar vinculadas a las notas publicadas por el diario en relación con presuntos actos de corrupción en el municipio⁸³.

78. Asimismo, el 30 de junio de 2009, el periodista especializado en temas de medio ambiente, Fabricio Ribeiro Pimenta, habría sido agredido mientras tomaba fotos de una marmolería en la ciudad de Serra, en el Estado de Espírito Santo. Según la información recibida, Ribeiro habría sido golpeado en la cabeza con una llave de grifo por el dueño del establecimiento⁸⁴.

79. El 27 de agosto de 2009, la sede de *Rádio FM de Marília* en Sao Paulo habría sido atacada por cuatro individuos, quienes luego de maniatar al guardia de seguridad, habrían destruido los transmisores. De acuerdo con la información recibida, la radio estuvo fuera del aire por tres horas y luego volvió a funcionar con un equipo de transmisión de emergencia. José Ursillo, directivo de la emisora, habría denunciado el atentado a la Policía local y a la Policía federal⁸⁵.

80. El 20 de octubre de 2009, el periodista español de *El País* Francho Barón habría sido atacado y amenazado de muerte en una favela de Río de Janeiro por presuntos narcotraficantes. Barón habría sido atacado cuando intentaba cubrir los enfrentamientos entre narcotraficantes y la Policía en Morro dos Macacos⁸⁶.

81. La Relatoría Especial manifiesta su preocupación por los hechos reportados y recuerda al Estado que el principio 9 de la Declaración de Principios señala que, el "asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir

de Prensa. *Informe Brasil. Reunión de Medio Año, Asunción, Paraguay*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=22&infoid=337&idioma=sp.

⁸³ ABRAJI. 10 de junio de 2009. *Editor de jornal O Diário, de Mogi das Cruzes (interior de São Paulo), é ameaçado de morte por telephone*. Disponible en: http://www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=915; Portal Imprensa. 4 de junio de 2009. *Editor de "Policia" do jornal O Diário, de Mogi das Cruzes, recebe ameaças de morte*. Disponible en: http://portalimprensa.uol.com.br/portal/ultimas_noticias/2009/06/04/imprensa28618.shtml; O Diário. 4 de junio de 2009. *Jornalista é perseguido e recebe três ameaças*. Disponible en: http://www.odiodemogi.inf.br/policia/noticia_view.asp?mat=16792&edit=18.

⁸⁴ ABRAJI. 24 de agosto de 2009. *Jornalista é agredido enquanto fotografava marmoraria no Espírito Santo*. Disponible en: http://www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=982; Reporteros Sin Fronteras. Septiembre de 2009. *The dangers for journalist who expose environmental issues*. Disponible en: http://www.rsf.org/IMG/rapport_en_md.pdf.

⁸⁵ ABRAJI. 2 de septiembre de 2009. *Rádío de Marília sofre atentado e tem equipamento destruído*. Disponible en: http://www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=993; Portal Imprensa. 28 de agosto de 2009. *Emissora de rádio de Marília (SP) sofre atentado e tem equipamento de transmissão danificado*. Disponible en: http://portalimprensa.com.br/portal/ultimas_noticias/2009/08/28/imprensa30430.shtml.

⁸⁶ Instituto Prensa y Sociedad. 26 de octubre de 2009. *"El País" daily newspaper correspondent threatened*. Disponible en: http://www.ifex.org/brazil/2009/10/26/baron_threatened/; El País de Madrid. 23 de octubre de 2009. *Entrevista en Hora 25 al periodista Francho Barón atacado en una favela de Brasil*. Disponible en: http://www.elpais.com/audios/cadena/ser/Entrevista/Hora/25/periodista/Francho/Baron/atacado/favela/Brasil/22/2009/elpaud/20091023csrscr_1/Aes/.

e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”.

82. Durante 2009, la Relatoría Especial continuó recibiendo información sobre decisiones judiciales que prohibieron la circulación previa de información de interés público. El 19 de marzo de 2009, el juez del Estado de Ceara, Benedito Helder Afonso Ibiapina, habría prohibido al diario *O Povo* la publicación temporal de información relacionada con la investigación federal sobre las operaciones financieras de un empresario. De acuerdo con la información recibida, la orden del juez también habría abarcado a otras radios, canales de televisión y sitios de internet vinculados con el grupo *O Povo*⁸⁷.

83. El 31 de julio de 2009, la Corte del Distrito Federal de Brasilia habría prohibido al diario *O Estado de S. Paulo* y a su portal de *internet* publicar cualquier información relacionada con la investigación federal de un supuesto caso de corrupción que involucraría a Fernando Sarney, hijo del ex mandatario brasileño y actual jefe del Senado de Brasilia, José Sarney⁸⁸.

84. La Relatoría Especial recuerda al Estado que el artículo 13.2 de la Convención Americana señala que el ejercicio de la libertad de expresión no puede estar sujeto a previa censura. El principio 5 de la Declaración de Principios señala que, la “censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”.

85. Por otra parte, la Relatoría Especial toma nota de la información relacionada con la orden judicial de primera instancia que ordenaba que el 29 de marzo de 2009, el periódico *Estado de Minas* publicase en varias de sus páginas la réplica de la Universidad Federal de Minas Gerais frente a un reportaje en torno a presuntas irregularidades en un concurso por cargo de docentes. De acuerdo con la información recibida, el 28 de marzo de 2009, el Tribunal Regional Federal de la 1ª Región resolvió suspender la orden de publicación⁸⁹.

86. La Relatoría Especial también recibió información sobre el inicio de procesos judiciales contra periodistas que han publicado información de interés público o han expresado sus opiniones sobre asuntos de interés público. El 26 de enero de 2009, los periodistas Renata Modesto y Marcos Junqueira, del diario *Comercio da Franca* del Estado

⁸⁷ ABRAJI. 26 de marzo de 2009. “*O Povo*” newspaper subject to temporary injunction. Disponible en: http://www.ifex.org/brazil/2009/03/26/o_povo_newspaper_subject_to_temporary/; Associação Nacional de Jornais. 20 de marzo de 2009. *ANJ condena censura prévia a O Povo*. Disponible en: <http://www.anj.org.br/sala-de-imprensa/noticias/anj-condena-censura-previa-a-o-povo/>.

⁸⁸ Comité para la Protección de los Periodistas. 31 de julio de 2009. *Judge orders censorship in Brazilian corruption case*. Disponible en: <http://cpj.org/2009/08/judge-orders-censorship-in-brazilian-corruption-ca.php>; Associação Nacional de Jornais. 15 de septiembre de 2009. *Censura ao “Estado” faz 60 dias*. Disponible en: <http://www.anj.org.br/sala-de-imprensa/noticias/censura-ao-estado-faz-60-dias/>; ABRAJI. 11 de septiembre de 2009. *Censura ao jornal O Estado de S. Paulo completa dois meses*. Disponible en: http://www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=1004.

⁸⁹ Sociedad Interamericana de Prensa. 31 de marzo de 2009. *La SIP califica de censura derecho a replica desproporcional en Brasil*. Disponible en: http://www.ifex.org/brazil/2009/04/03/estado_de_minas_newspaper_ordered/es/; ABRAJI. 30 de marzo de 2009. *Abraji considera que sentença contra “Estado de Minas” contraria a Constituição e a liberdade de expressão*. Disponible en: http://www.abraji.org.br/?id=90&id_noticia=861.

de Sao Paulo, habrían sido notificados por la Corte de Justicia de la Ciudad de Franca, de la reapertura de un proceso contra ellos por el delito de difamación. El caso se habría iniciado en diciembre de 2007 cuando ambos periodistas fueron acusados de ofender el honor de un miembro de la fuerza pública de Franca, a quien habrían denunciado por abuso de autoridad⁹⁰.

87. La Relatoría Especial también fue informada de que a mediados de 2009 dos periódicos del interior de Sao Paulo, *Integração*, de la localidad de Tatuí y *Jornal de Cidade*, de la localidad de Adamantina, habrían sido demandados por reproducir fielmente información publicada en otros medios. De acuerdo con la información recibida, Carlos Balladas, presidente de la Asociación de Diarios del Interior de Sao Paulo (Adjori-SP), habría señalado que los juicios serían un intento de intimidarlos. Balladas agregó que, “[t]odos los diarios, especialmente los pequeños, son constantemente amenazados. En la mayoría de los casos, son juicios infundados”⁹¹.

88. El 16 de septiembre de 2009, el periodista estadounidense Joe Sharkey habría sido informado de que enfrenta un oneroso juicio civil por haber formulado un comentario que niega haber realizado. De acuerdo con la información recibida, una ciudadana del Estado de Paraná habría interpuesto una demanda solicitando la retractación pública de Sharkey y el pago de aproximadamente 280.000 dólares estadounidenses, por considerar que ofendió el honor de Brasil en su *blog* y en la cobertura que realizó de un accidente de avión que ocurrió en Brasil en 2006, y al que el periodista estadounidense sobrevivió. La demandante habría acusado a Sharkey de señalar que Brasil es un país “arcaico” y que sus nacionales son “idiotas”⁹².

89. Tal y como lo señaló la Relatoría Especial en su Informe Anual 2008, pese a las importantes decisiones adoptadas en los últimos años por el Supremo Tribunal Federal y el Tribunal Supremo Electoral, subsisten en el ordenamiento jurídico brasileño los tipos penales de difamación, calumnia e injuria, que en su aplicación concreta, podrían constituir obstáculos para el pleno ejercicio de la libertad de expresión. Asimismo, no existe un estándar que permita diferenciar entre las expresiones relativas a funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones y las expresiones sobre particulares, de forma tal que los periodistas puedan contar con un margen de seguridad suficiente para informar sobre asuntos de interés público, sin temor a ser encarcelados o a perder su patrimonio. La Relatoría Especial también subraya que cuando las expresiones se refieren a asuntos de interés público, es indispensable asegurar que la indemnización decretada no sea desproporcionada y que no genere un efecto disuasivo sobre la circulación de información e ideas. Se observa además que la posibilidad de que los jueces adopten medidas preliminares en el curso de los procesos relacionados con el ejercicio de la libertad de expresión, constituye una potestad que en su ejecución puede configurar una forma de censura previa.

⁹⁰ Instituto Prensa y Sociedad. 4 de febrero de 2009. *Reabren proceso por difamación contra los periodistas Renata Modesto y Marcos Junqueira*. Disponible en: http://www.ifex.org/brazil/2009/02/04/defamation_case_against_journalists/es/; ABI (Asociación Brasileña de Prensa). 6 de febrero de 2009. *Comércio da Franca tem apoio da ABI*. Disponible en: <http://www.abi.org.br/primeirapagina.asp?id=2951>.

⁹¹ ABRAJI. 30 de junio de 2009. *Two newspapers sued*. Disponible en: http://www.ifex.org/brazil/2009/06/30/papers_fined/; Estadão.Com.Br. 27 de junio de 2009. *A democracia e os jornais locais*. Disponible en: http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20090627/not_imp393828,0.php.

⁹² Comité para la Protección de los Periodistas. 27 de septiembre de 2009. *U.S. reporter faces 'insult' suit in Brazil air crash aftermath*. Disponible en: <http://cpj.org/2009/09/us-reporter-faces-insult-suit-in-brazil-air-crash.php>; AFP. 25 de septiembre de 2009. *Freelance US journalist sued for defamation in Brazil*. Disponible en: <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5jln4LKEMN1BCmNWGfmQuJF6CfYlg>.

90. En materia de radios comunitarias, la Relatoría Especial toma nota del proyecto de ley enviado en enero de 2009 al Congreso Nacional de Brasil, que excluye de responsabilidad penal a estas radios cuando operen sin licencia⁹³. Como lo ha señalado la Relatoría Especial en diversas oportunidades, el Estado debe actuar con la máxima prudencia a la hora de aplicar el derecho penal a cualquier campo relacionado con la libertad de expresión. Asimismo, es indispensable que los ordenamientos jurídicos en materia de radiodifusión se rijan por los principios de pluralismo y diversidad⁹⁴.

91. En este sentido, se informó que el gobierno de Luiz Inacio Lula Da Silva otorgó dos concesiones de radio y dos de televisión a la Fundación Sociedad, Comunicación, Cultura y Trabajo, cuyo principal sostén sería el Sindicato de metalúrgicos, que cumplió 50 años. De acuerdo con la información recibida, ésta es la única concesión de esta naturaleza⁹⁵. La Relatoría Especial recuerda que el principio 12 de la Declaración de Principios señala que, “[L]as asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos”.

92. Por otra parte, la Relatoría Especial recibió información según la cual, en enero de 2009, la jueza federal Paula Mantovani habría ordenado cerrar la investigación de la muerte del periodista Vladimir Herzog, asesinado en una prisión de la dictadura militar brasileña el 25 de octubre de 1975. De acuerdo con la información recibida, la jueza habría cerrado el caso al coincidir con el argumento de la Procuraduría Criminal del Ministerio Público Federal de Sao Paulo, que habría señalado que la acción penal habría prescrito y que no habría posibilidad de considerar el delito como un crimen contra la humanidad⁹⁶.

6. Canadá⁹⁷

93. La Relatoría Especial valora positivamente que la Asamblea Nacional de Quebec haya aprobado “la reforma del Código de Procedimiento Civil para prevenir el uso inadecuado de las acciones judiciales y promover la libertad de expresión y la participación ciudadana en el debate público” (*An Act to amend the Code of Civil Procedure to prevent improper use of the courts and promote freedom of expression and citizen participation in public debate*). La norma, que entró en vigencia el 4 de junio de 2009, permite a los

⁹³ Article 19. 10 de febrero de 2009. *Brazil: Lula to decriminalise unlicensed community radio*. Disponible en: <http://www.article19.org/pdfs/press/brazil-lula-to-decriminalise-unlicensed-community-radios.pdf>; Agencia Brasil. 16 de enero de 2009. *Governo quer descriminalizar rádios comunitárias*. Disponible en: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2009/01/16/materia.2009-01-16.3646894269/view>.

⁹⁴ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

⁹⁵ Asociación Mundial de Radios Comunitarias. 20 de mayo de 2009. *Gobierno otorga concesiones de radio y televisión a sindicato*. Disponible en: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/990>; Noticias Terra. 14 de mayo de 2009. *Lula concede TVs e rádios a fundação mantida por sindicato*. Disponible en: <http://noticias.terra.com.br/brasil/interna/0,,OI3764963-EI7896,00-Lula+concede+TVs+e+rádios+a+fundacao+mantida+por+sindicato.html>.

⁹⁶ ABRAJI. 6 de febrero de 2009. *Federal judge closes investigation into journalist Vladimir Herzog's murder in 1975*. Disponible en: <http://www.ifex.org/brazil/2009/02/06/federal-judge-closes-investigation/>; JusBrasil. 14 de enero de 2009. *Juiza arquiva caso Herzog, que julga prescrito*. Disponible en: <http://www.jusbrasil.com.br/noticias/607814/juiza-arquiva-caso-herzog-que-julga-prescrito>.

⁹⁷ Para la elaboración de esta sección del capítulo II del Informe Anual 2009, la Relatoría Especial tomó los datos disponibles al 30 de noviembre de 2009. La información relacionada con aquellos casos ocurridos con posterioridad a la fecha de cierre del Informe Anual 2009 puede ser verificada en la sección de comunicados de prensa de los sitios web de la Relatoría Especial (<http://www.cidh.org/relatoria>) y de la CIDH (<http://www.cidh.org>).

tribunales de Quebec archivar las demandas dirigidas a intimidar y silenciar, entre otros, a quienes critican públicamente los proyectos y prácticas de las instituciones. La reforma estipula que cuando se utilizan irrazonablemente las demandas judiciales para silenciar expresiones críticas y evitar el debate público, quien acudió a los tribunales debe rembolsar los gastos, pagar las costas del proceso y los perjuicios sufridos por la persona demandada. Finalmente, la reforma determina que, si la acción abusiva es iniciada por una persona jurídica, el administrador o los directores y funcionarios que la impulsaron pueden ser condenados personalmente a pagar los daños. La Relatoría Especial considera que este avance legislativo contribuye de manera decisiva a proteger la libertad de expresión y a promover el fortalecimiento del debate público en condiciones equitativas y democráticas⁹⁸.

94. Por otro lado, el 21 de octubre de 2009, la Corte Suprema llevó a cabo una audiencia en el marco del proceso iniciado por la Fiscalía General contra *Le Groupe Polygone Éditeurs Inc.*, por el presunto manejo fraudulento de fondos federales en el marco de una campaña publicitaria. La Corte Suprema deberá resolver un recurso de apelación presentado por el periodista Daniel Leblanc, del diario *Globe and Mail*, para evitar revelar el nombre de una de las fuentes utilizadas en su libro *Nom de code: MaChouette : l'enquête sur le scandale des commandites*, publicado en noviembre de 2006, y en el cual se denuncian los manejos que ciertas empresas de publicidad, entre ellas Le Groupe Polygone Éditeurs Inc., habrían dado a los fondos entregados por el gobierno federal. En dicho contexto, Le Groupe Polygone Éditeurs Inc. solicitó que el diario *Globe and Mail* diera a conocer la identidad del informante de Leblanc, a fin de conocer si éste era un funcionario gubernamental. De acuerdo con la empresa, el testimonio de Leblanc sería decisivo dado que el gobierno canadiense habría conocido de las actividades fraudulentas de las empresas desde antes de 2002, por lo que la acción judicial en su contra ya habría prescrito. El 5 de noviembre de 2008, la Corte Superior de Quebec ordenó a Leblanc revelar la identidad de su fuente, pero el periodista y el diario apelaron la decisión ante la Corte Suprema⁹⁹. A la fecha de cierre de este informe, la decisión de la Corte Suprema está pendiente. La Relatoría Especial recuerda que el principio 8 de la Declaración de Principios señala que: “Todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales”.

95. Asimismo, la Relatoría Especial recibió información que indica que el 17 de febrero de 2009, la Corte Suprema realizó una audiencia en el marco del caso *Douglas Quan, et al. v. Danno Cusson*. Cusson, un agente de la Policía Provincial de Ontario, demandó civilmente por difamación al diario *Ottawa Citizen* y a tres de sus periodistas, los cuales publicaron reportajes entre septiembre y octubre de 2001 relacionados con su participación en operaciones de rescate luego de los ataques al *World Trade Center* en los Estados Unidos. De acuerdo con los datos recibidos, los artículos periodísticos señalaban,

⁹⁸ Relatoría Especial- CIDH. 22 de junio de 2009. Comunicado de Prensa R38-09. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=750&IID=2>; National Assembly of Québec. First session – Thirty Ninth Legislature. Bill 9 (2009, chapter 12): An Act to amend the Code of Civil Procedure to prevent improper use of the courts and promote freedom of expression and citizen participation in public debate. Disponible en: <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2009C12A.PDF>.

⁹⁹ Supreme Court of Canada. 33097: *Globe and Mail, a division of CTV Globemedia Publishing Inc. v. Attorney General of Canada, et al.* Summary. Disponible en: <http://www.scc-csc.gc.ca/case-dossier/cms-sgd/summary-eng.aspx?cas=33097>; The Globe and Mail. 21 de octubre de 2009. *Supreme Court weighs fate of whistleblowers*. Disponible en: <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/top-court-weighs-fate-of-whistleblowers/article1332253/>; Canada East. 22 de mayo de 2009. *Top court to hear press freedom case involving right to protect sources*. Disponible en: <http://www.canadaeast.com/front/article/674484>; The Globe and Mail. 30 de mayo de 2009. *Court to rule on 'tidal wave' of press freedom cases*. Disponible en: <http://www.theglobeandmail.com/news/national/court-to-rule-on-tidal-wave-of-press-freedom-cases/article1147878/>; Canadian Journalists for Free Expression. 21 de mayo de 2009. *CJFE Welcomes Supreme Court Decision in Daniel Leblanc Case*. Disponible en: <http://www.cjfe.org/releases/2009/21052009canada.html>.

entre otros, que Cusson habría mentido a las autoridades policiales de Nueva York con relación a sus credenciales, que puso en riesgo varias operaciones de rescate y que, como resultado de su conducta, fue sancionado disciplinariamente. El 13 de noviembre de 2007, la Corte de Apelaciones de Ontario resolvió que varios de los hechos narrados en las piezas eran verdaderos, pero que, aunque los tres reportajes tocaban temas de interés público, dos de ellos “no lo eran al punto que fuera necesario difundirlos” (*I cannot say with sufficient confidence that they were in the public interest to the extent that they needed to be heard*), por lo que correspondía sancionar al diario y a los tres periodistas. Cabe señalar que la Corte de Apelaciones de Ontario reconoció que para estos casos era posible invocar la defensa denominada *responsible journalism*, que sostiene que las sanciones deben recaer sobre los comunicadores solamente si se demuestra que en la difusión de la información éstos actuaron con malicia. Sin embargo, concluyó que en el caso, los demandados no alegaron dicha defensa de manera adecuada. El diario y los periodistas presentaron un recurso ante la Corte Suprema para que ésta determine si la defensa del *responsible journalism* les resulta aplicable¹⁰⁰. A la fecha de cierre de este informe, la decisión se encuentra pendiente.

96. La Corte Suprema también deberá analizar el alcance de la defensa del *responsible journalism* en el caso *Peter Grant, et al. v. Torstar Corporation, et al.* La Relatoría Especial recibió información que señala que, el 23 de abril de 2009, la Corte Suprema celebró una audiencia para escuchar los alegatos de las partes. El caso se originó en la publicación de 23 de junio de 2001 del *Toronto Star* que daba cuenta del proceso de adquisición de un terreno de propiedad pública (*crown land*) por parte de Grant para la ampliación de un campo de golf adyacente. En el reportaje, el diario detallaba además que los pobladores de la zona temían que la ejecución del proyecto afectara el equilibrio ambiental del área, y que las cercanas relaciones entre Grant y funcionarios del gobierno federal no dejarían que las autoridades competentes acojan sus denuncias. Grant demandó al *Toronto Star* por difamación (*libel*). El 28 de noviembre de 2008, la Corte de Apelaciones de Ontario afirmó que el artículo estaba referido a un tema de interés público y reconoció la validez de la aplicación de la defensa del *responsible journalism* para el caso. Sin embargo, debido a la magnitud de los errores cometidos en el proceso en primera instancia, ordenó que se lleve a cabo un nuevo proceso. El diario presentó un recurso ante la Corte Suprema solicitando que este último extremo de la resolución de la Corte de Apelaciones sea revocado. Grant presentó un recurso ante la decisión de la Corte de Apelaciones solicitando que en el caso no se reconozca la defensa del *responsible journalism*¹⁰¹.

¹⁰⁰ Supreme Court of Canada. 32420: Douglas Quan, et al. v. Danno Cusson. Summary. Disponible en: <http://www.scc-csc.gc.ca/case-dossier/cms-sgd/sum-som-eng.aspx?cas=32420>; The Court. 17 de febrero de 2009. *Quan v. Cusson Goes Before the Supreme Court*. Disponible en: <http://www.thecourt.ca/2009/02/17/quant-v-cusson-goes-before-the-supreme-court/>; The Star. 18 de febrero de 2009. *Justify why libel law needs change, top court tells media*. Disponible en: <http://www.thestar.com/News/Canada/article/589103>; Canadian Journalists for Free Expression. 14 de noviembre de 2007. *CJFE Hails Court Ruling as Important Advance for Press Freedom in Canada*. Disponible en: <http://www.cjfe.org/releases/2007/14112007ontariocourt.html>.

¹⁰¹ Supreme Court of Canada. 32932: Peter Grant, et al. v. Torstar Corporation, et al. Summary. Disponible en: <http://www.scc-csc.gc.ca/case-dossier/cms-sgd/sum-som-eng.aspx?cas=32932>; The Star. 24 de abril de 2009. *Court weighs 'responsible journalism' defence*. Disponible en: <http://www.thestar.com/printArticle/623713>; The Court. 23 de abril de 2009. *Defamation, Media Privilege and the Charter: Cusson v. Quan and Grant v. Torstar Corp. Part 1*. Disponible en: <http://www.thecourt.ca/2009/04/23/defamation-charter-cusson-v-quant-and-grant-v-torstar-corp/>. Cabe señalar que, con posterioridad a la fecha de cierre de este informe, la Relatoría Especial recibió información que señala que el 22 de diciembre de 2009, la Corte Suprema de Canadá emitió su decisión en este caso. En la sentencia, la Corte Suprema estableció la existencia de la defensa del *public interest responsible communication*. De acuerdo con el tribunal, esta defensa protege a quien difunde información de interés público, inclusive en aquellos casos en los que no se alcanzare a demostrar que las afirmaciones realizadas sean verdaderas. La defensa exige tan sólo que se demuestre que la publicación fue realizada de manera responsable, “mostrando diligencia en la verificación de la información, y tomando en cuenta todas las circunstancias relevantes” (*show that publication was responsible, in that he or she was diligent in trying to verify the allegation(s), having regard to all the relevant circumstances*).

97. La Relatoría Especial recuerda al Estado que el principio 10 de la Declaración de Principios establece que, “[l]as leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas”.

7. Chile

98. La Relatoría Especial valora positivamente que el 20 de abril de 2009 haya entrado en vigencia la Ley No. 20.285, Ley de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado. La Ley No. 20.285 fue promulgada el 11 de agosto de 2008 como parte del proceso de cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de 19 de septiembre de 2006 en el caso *Claude Reyes y otros*, en el cual se estableció que el Estado había violado el derecho de acceso a la información “consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana”, e incumplido “la obligación general de adoptar [sus] disposiciones de derecho interno” en dicha materia¹⁰². El principio 4 de la Declaración de Principios establece que el “acceso a la información [...] es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho”.

99. Asimismo, el 21 de septiembre de 2009, la Corte Interamericana decidió continuar con el procedimiento de supervisión de su sentencia en el caso *Palamara Iribarne Vs. Chile*, y considerar como pendiente de acatamiento, entre otros, el punto resolutivo décimo tercero que ordena al Estado “[a]doptar todas las medidas necesarias para derogar y modificar, dentro de un plazo razonable, cualesquiera normas internas que sean incompatibles con los estándares internacionales en materia de libertad de pensamiento y de expresión”. De acuerdo con la CIDH, el Estado no ha entregado “información específica, suficiente y detallada [...] de las medidas tendientes a dar cumplimiento a la obligación de adecuar a los estándares internacionales las normas internas sobre libertad de pensamiento y de expresión”, en especial “los avances relativos a la adecuación del artículo 284 del Código de Justicia Militar que bajo la figura de ‘amenazas a las Fuerzas Armadas’ sanciona la misma figura que el ‘desacato’”¹⁰³. La Relatoría Especial insta al Estado a continuar adoptando las medidas que sean necesarias para dar cumplimiento cabal a la sentencia de la Corte Interamericana y espera recibir información sobre los avances de dicho proceso.

100. Por otra parte, la Relatoría Especial recibió información que indica que el 17 de mayo de 2009, el periodista *freelance* Marcelo Garay Vergara fue detenido por integrantes de las Fuerzas Especiales de Carabineros de la Región de La Araucanía cuando realizaba un reportaje en torno a un conflicto surgido entre una empresa forestal y los

Supreme Court of Canada. 32932: Peter Grant, et al. v. Torstar Corporation, et al. Date: December 22, 2009. Disponible en: <http://scc.lexum.umontreal.ca/en/2009/2009scc61/2009scc61.html>.

¹⁰² Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Ver además: Diario Oficial de la República de Chile. 20 de agosto de 2008. *Ley No. 20.285: Sobre Acceso a la Información Pública*; Sociedad Interamericana de Prensa. *Informe Chile. Reunión de Medio Año del 13 al 16 de marzo de 2009*, Asunción, Paraguay. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=22&infoid=343&idioma=sp.

¹⁰³ Corte IDH. *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Supervisión de cumplimiento de sentencia. Resolución de 21 de septiembre de 2009. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/palamara_21_09_09.pdf.

miembros de la Comunidad Autónoma Juan Quintremil, en la comuna de Padre de Las Casas. De acuerdo con los datos recibidos, Garay Vergara habría permanecido detenido durante 24 horas, acusado de tomar fotografías a un “campamento policial temporal” ubicado al interior de un recinto de propiedad de la empresa. El Ministerio Público habría ordenado la detención del periodista por la presunta violación del artículo 161-A del Código Penal, el cual dispone que “[s]e castigará con la pena de reclusión menor en cualquiera de sus grados y multa de 50 a 500 Unidades Tributarias Mensuales al que, en recintos particulares o lugares que no sean de libre acceso al público, sin autorización del afectado y por cualquier medio, capte, intercepte, grabe o reproduzca conversaciones o comunicaciones de carácter privado; sustraiga, fotografíe, fotocopie o reproduzca documentos o instrumentos de carácter privado; o capte, grabe, filme o fotografíe imágenes o hechos de carácter privado que se produzcan, realicen, ocurran o existan en recintos particulares o lugares que no sean de libre acceso al público. Igual pena se aplicará a quien difunda las conversaciones, comunicaciones, documentos, instrumentos, imágenes y hechos a que se refiere el inciso anterior. En caso de ser una misma la persona que los haya obtenido y divulgado, se aplicarán a ésta las penas de reclusión menor en su grado máximo y multa de 100 a 500 Unidades Tributarias Mensuales”. La Relatoría Especial llama la atención del Estado con relación a este tipo penal, el cual podría resultar incompatible con lo previsto en el artículo 13 de la Convención Americana. Finalmente, la Relatoría Especial fue informada de que el 19 de mayo de 2009, el periodista presentó un recurso de amparo constitucional ante la Corte de Apelaciones de Temuco contra los miembros de la IX Zona de Carabineros de la Región de La Araucanía, alegando que con posterioridad a su liberación habría sido objeto de seguimientos en la zona por parte de funcionarios estatales¹⁰⁴.

101. De otro lado, en agosto de 2009, las autoridades policiales habrían dado a conocer la identidad del presunto agresor del fotógrafo de la *Agencia EFE*, Víctor Salas. Salas fue gravemente herido en el ojo derecho por un agente de la fuerza pública el 21 de mayo de 2008 en Valparaíso cuando cubría una manifestación¹⁰⁵. La Relatoría Especial insta al Estado a juzgar y sancionar debidamente a los responsables de este hecho. El principio 9 de la Declaración de Principios señala que, “[e]l secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”.

102. La Relatoría Especial también recibió información que indica que el Tercer Juzgado Civil de Santiago viene estudiando la demanda civil presentada el 9 de noviembre

¹⁰⁴ El Clarín de Chile. 21 de mayo de 2009. *Presentan recurso de amparo por periodista detenido en Temuco*. Disponible en: http://www.elclarin.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=16557&Itemid=45; La Opión. 19 de mayo de 2009. *Hoy se presentó recurso a favor de periodista detenido por tomar fotos a una “unidad policial”*. Disponible en: <http://www.laopinon.cl/admin/rendet/noticia/20079>.

¹⁰⁵ Reporteros Sin Fronteras. 20 de agosto de 2009. *Identifican por fin al carabinero que agredió al fotógrafo Víctor Salas mientras nadie pone fin a la violencia policial*. Disponible en: <http://www.rsfo.org/identifican-por-fin-al-carabinero.html>. Ver además: CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, párr. 63. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>; Comité para la Protección de los Periodistas. 23 de mayo de 2008. *Carabinero ataca a periodista que cubría manifestación*. Disponible en: <http://cpj.org/es/2008/05/carabinero-ataca-a-periodista-que-cubria-manifesta.php>. Reporteros sin Fronteras. 22 de mayo de 2008. *Un fotógrafo de la agencia española EFE podría perder un ojo tras sufrir una agresión policial en una manifestación*. Disponible en: http://www.rsfo.org/article.php?id_article=27148; El Ciudadano. 10 de julio de 2008. *Identificado agresor de fotógrafo Víctor Salas: Carabineros diluye, dilata y encubre*. Disponible en: <http://www.elciudadano.cl/2008/07/10/identificado-agresor-de-fotografo-victor-salas-carabineros-diluye-dilata-y-encubre/>.

de 2007 por Ángela Ramírez Sanz contra el Consejo de Defensa del Estado con el objeto de lograr que le permitan exponer su obra artística. De acuerdo con los datos recibidos, en septiembre de 2005, Ramírez Sanz habría ganado un concurso público para efectuar una exposición de arte en el Centro de Justicia de Santiago. Sin embargo, una vez adjudicada la obra, el Ministerio de Justicia habría considerado que la obra “no se adecuaba a los nuevos postulados de la reforma procesal penal”, por lo que se habría ordenado la paralización de su instalación¹⁰⁶. La Relatoría Especial recuerda al Estado que el principio 5 de la Declaración de Principios establece claramente que, “[l]a censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”.

103. Asimismo, la Relatoría Especial fue informada de que en mayo de 2009 se reinició la tramitación parlamentaria del proyecto de ley para regular la radiodifusión comunitaria en Chile. De acuerdo con los últimos datos recibidos, el 3 de noviembre de 2009, el Senado aprobó continuar la discusión del texto del proyecto aprobado en septiembre de 2009 por la Cámara de Diputados. El proyecto de ley fue originalmente presentado al Parlamento por el Poder Ejecutivo el 5 de octubre de 2007. En la actualidad, la radiodifusión comunitaria en Chile carece de un estatuto jurídico propio¹⁰⁷.

104. La Relatoría Especial recuerda al Estado que debe promover, en condiciones de igualdad y no discriminación, el acceso de distintos grupos a las frecuencias y licencias de radio y televisión, cualquiera sea su modalidad tecnológica. En efecto, los Estados tienen la obligación de reconocer y facilitar el acceso en equidad de las propuestas comerciales, sociales y públicas de radio o televisión, tanto al espectro radioeléctrico como al nuevo dividendo digital. Para ello, resulta imprescindible que se remuevan todas las restricciones desproporcionadas o discriminatorias que impidan que los operadores de radio y televisión, en cualquiera de sus modalidades, puedan acceder a las frecuencias y cumplir cabalmente con la misión que tienen asignada. En este sentido, los marcos regulatorios estatales deben establecer procesos de asignación de licencias o frecuencias que sean abiertos, públicos y transparentes, sometidos a reglas claras y preestablecidas y a requisitos estrictamente necesarios, justos y equitativos. Es esencial, además, que todo el proceso de asignación y regulación esté orientado por un órgano técnico independiente del gobierno, que goce de autonomía frente a presiones políticas coyunturales, que se encuentre sometido a todas las garantías del debido proceso y que se someta al control judicial¹⁰⁸. En este contexto, y tal

¹⁰⁶ Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales. 14 de abril de 2009. *Censura administrativa: obra sine qua non*. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.udp.cl/censura-administrativa-obra-sine-qua-non/>.

¹⁰⁷ Cámara de Diputados de Chile. 16 de junio de 2009. *Aprueban en general proyecto que regula radios comunitarias*. Disponible en: http://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmId=35586; Senado de Chile. 28 de octubre de 2009. *Radios Comunitarias: Surgen dudas sobre posibilidad que transmitan publicidad política*. Disponible en http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20091028/pags/20091028203940.html; Asociación Mundial de Radios Comunitarias. 6 de noviembre de 2009. *Senado aprobó proyecto de ley sobre radiodifusión comunitaria*. Disponible en: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1133>; Asociación Mundial de Radios Comunitarias. Las mordazas invisibles. Estudios de caso: Chile (Octubre 2009), pp. 160-162. Disponible en: <http://legislaciones.amarc.org/mordazas/principal.htm>; Asociación Mundial de Radios Comunitarias. 24 de junio de 2009. *Fue aprobado por unanimidad en comisión el proyecto de ley sobre radiodifusión comunitaria*. Disponible en: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1022>; Asociación Mundial de Radios Comunitarias. 20 de mayo de 2009. *Reactivan proyecto de ley sobre servicios de radiodifusión comunitaria*. Disponible en: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/991>.

¹⁰⁸ Tal como fuera señalado por la Relatoría Especial en su Informe Anual 2008, “[r]eglas como las anteriores permitirán proteger a las radios y canales comerciales de injerencias abusivas y les darán la seguridad de

como ha sido señalado reiteradamente por la Relatoría Especial, los marcos regulatorios de la radiodifusión deben reconocer expresamente a los medios comunitarios, y como mínimo, contener los siguientes elementos: (a) la existencia de procedimientos sencillos para la obtención de licencias; (b) la no exigencia de requisitos tecnológicos severos que les impida, en la práctica, siquiera que puedan plantear al Estado una solicitud de espacio; y (c) la posibilidad de que utilicen publicidad como medio para financiarse¹⁰⁹. Finalmente, para asegurar una radio y televisión libre, vigorosa y diversa, los medios privados deben contar con garantías frente a la arbitrariedad estatal, los medios sociales deben gozar de condiciones que impidan su control por parte del Estado o de grupos económicos, y los medios públicos deben ser independientes del Poder Ejecutivo. El principio 12 de la Declaración de Principios establece que, “[l]as asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos”.

8. Colombia¹¹⁰

105. Durante 2009, la CIDH continuó recibiendo información sobre el ejercicio de la libertad de expresión en Colombia. A continuación, la CIDH da cuenta de los avances y desafíos pendientes en esta materia.

a. Avances en materia de libertad de expresión

106. La CIDH observa con satisfacción el avance de algunas investigaciones judiciales por asesinatos de periodistas. En enero de 2009, [el] ex alcalde de Barrancabermeja, Julio César Ardila Torres, y [a] otros dos ex funcionarios de su alcaldía, [fueron sentenciados] a 28 años de prisión como determinadores del homicidio del periodista José Emeterio Rivas, ocurrido en 2003. De acuerdo con [la sentencia], Ardila Torres pagó 150 millones de pesos a paramilitares de la zona para que asesinaran al periodista. El comunicador realizaba constantes señalamientos que acusaban al ex alcalde de tener vínculos con las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia)¹¹¹.

que cualquiera sea su orientación no serán objeto de decisiones arbitrarias. Este tipo de reglas promueve también la existencia de radios y canales de televisión públicos o estatales, independientes de los gobiernos, que promuevan de manera decisiva la circulación de ideas e informaciones que por su baja rentabilidad no suelen hacer parte de la programación comercial, y por su alto costo de producción o por los temas que abarcan, no son usualmente atendidas por las radios o canales sociales. Finalmente, regulaciones como las propuestas permitirán el reconocimiento y la promoción de medios de comunicación social que, como las radios y canales comunitarios, cumplen un papel esencial en las democracias de nuestra región”. CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual 2008 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV: Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión, párrs. 106-107. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

¹⁰⁹ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual 2008 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión, párrs. 227-228. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>; CIDH. Informe Anual 2007. Volumen III: Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Conclusiones y Recomendaciones, párrs. 5-6.

¹¹⁰ Esta sección corresponde al apartado sobre libertad de expresión en Colombia, contenida en el Capítulo IV del Volumen I del Informe Anual 2009 de la CIDH. Esta sección fue encomendada a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

¹¹¹ Fundación para la Libertad de Prensa. 22 de enero de 2009. *Condenados autores intelectuales de asesinato de periodista en 2003*. Disponible en <http://www.fljp.org.co/veralerta.php?idAlerta=341>; El Tiempo. 21 de enero de 2009. *Como avance contra la impunidad calificó la SIP condena por crimen de periodista en Barrancabermeja*. Disponible en: http://www.eltiempo.com/colombia/justicia/como-avance-contra-la-impunidad-califico-la-sip-condena-por-crimen-de-periodista-en-barrancabermeja_4767898-1.

107. En abril de 2009, el Juzgado Penal del Circuito Especializado de Quibdó, departamento del Chocó, condenó a 34 años de cárcel a Franklin Isnel Díaz Mosquera, alias “Juancho”, como autor material del asesinato del periodista Elacio Murillo Mosquera. El homicidio fue perpetrado en 2007 y aún no se ha identificado a sus autores intelectuales. De acuerdo con el fallo, el crimen habría estado motivado en las denuncias periodísticas de Elacio Murillo acerca de las acciones de grupos paramilitares en la zona [...] ¹¹².

108. El Consejo de Estado condenó a la Nación al pago de una indemnización por el homicidio del periodista Henry Rojas Monje. Henry Rojas, corresponsal del diario *El Tiempo* en Arauca, fue asesinado por dos integrantes del Ejército Nacional en 1991. Según el fallo de 24 de marzo de 2009, la responsabilidad del Estado radicó en que los soldados que dieron muerte al periodista eran funcionarios públicos. La decisión cuestionó además la impunidad del homicidio, pues los autores intelectuales todavía no han sido identificados ¹¹³.

109. En versión libre ante la Unidad de Justicia y Paz, el paramilitar desmovilizado Jorge Enrique Ríos, alias “Sarmiento”, confesó ser el autor material del asesinato del periodista Flavio Iván Bedoya, ocurrido el 27 de abril de 2001. De acuerdo con Jorge Enrique Ríos, la orden de asesinar a Flavio Bedoya surgió a raíz de una entrevista que el periodista había realizado al comandante “Marcos”, jefe guerrillero de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) ¹¹⁴. La CIDH observa que en este proceso no se ha adoptado aún una decisión definitiva.

110. Por otro lado, la CIDH destaca que, en marzo de 2009, la Corte Constitucional reiteró su jurisprudencia según la cual, las opiniones no son rectificables, ya que están protegidas por el derecho a la libertad de expresión y opinión ¹¹⁵. Asimismo, la CIDH nota que el fallo de la Corte Constitucional establece que los periodistas no tendrán que responder penalmente por la información que hagan pública sobre aquellas personas absueltas judicialmente por los hechos divulgados. Dicho fallo modifica la situación anterior, en la cual, una persona denunciada por injuria y calumnia no puede eximirse de responsabilidad, así fuera probada la veracidad de sus afirmaciones, si se trataba de hechos que hubieran sido objeto de una sentencia absolutoria o de preclusión ¹¹⁶.

¹¹² Fundación para la Libertad de Prensa. 8 de abril de 2009. *Condenado autor material del asesinato de Elacio Murillo*. Disponible en: <http://www.flip.org.co/veralerta.php?idAlerta=355>; *El Tiempo*. 18 de marzo de 2009. *Condenan a 34 años de prisión a alias “Juancho” por asesinato del periodista Elacio Murillo*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/colombia/justicia/condenan-a-34-anos-de-prision-a-alias-juancho-por-asesinato-del-periodista-elacio-murillo> 4884685-1.

¹¹³ Federación Internacional de Periodistas. 27 de marzo de 2009. *Ceso-FIP valora el fin de la impunidad por el asesinato del periodista colombiano Henry Rojas Monje*. Disponible en http://www.p-es.org/index.php?option=com_content&task=view&id=2842&Itemid=62; Fundación para la Libertad de Prensa. 8 de abril de 2009. *Condenada la Nación por asesinato de Henry Rojas Monje*. Disponible en <http://www.flip.org.co/veralerta.php?idAlerta=355>.

¹¹⁴ Portal Verdad Abierta. 31 de julio de 2009. *Ex para confiesa asesinato de periodista Flavio Bedoya*. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/web3/nunca-mas/76-periodistas/1473-ex-para-confiesa-asesinato-de-periodista#>; Fundación para la Libertad de Prensa. 4 de agosto de 2009. Disponible en: <http://www.flip.org.co/veralerta.php?idAlerta=376>.

¹¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-219 de 2009. Magistrado Ponente Mauricio González Cuervo. Con esta decisión, la Corte Constitucional revocó un fallo del Tribunal Superior de Bogotá contra Alejandro Santos, director de la revista *Semana*, por una serie de artículos publicados sobre el magistrado del Consejo Superior de la Judicatura, José Alfredo Escobar Araújo. A pesar de haber rectificado en dos ocasiones, la revista enfrentaba una nueva orden de rectificación y su director, un incidente de desacato por incumplirla.

¹¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-417 de 2009. Magistrado Ponente Juan Carlos Henao Pérez. FLIP, 3 de julio de 2009. Corte Constitucional amplía el alcance de la veracidad como defensa en injuria y calumnia. Disponible en <http://www.flip.org.co/veralerta.php?idAlerta=371>; Grupo de Interés Público de la Universidad de

111. A este respecto, el principio 10 de la Declaración de Principios indica que:

[l]as leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas.

112. La CIDH toma nota de la decisión de la Corte Constitucional que otorgó protección a la reserva de la fuente. El caso se originó en las denuncias periodísticas publicadas por el *Diario del Huila* que vinculaban a un Senador de la República con actos presuntamente irregulares. El funcionario estatal exigió que se revelara la fuente del medio, al considerar que la información vulneraba su buen nombre y honra. El tribunal consideró que, “en principio y mientras el legislador estatutario no establezca una disposición clara, razonable, necesaria y proporcionada en sentido contrario, la reserva garantizada por el artículo 74 de la Carta no está sometida a limitaciones”¹¹⁷.

113. Al respecto, cabe señalar que el principio 8 de la Declaración de Principios indica que, “[t]odo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales”.

114. La CIDH toma nota de los avances en materia de contratación y asignación de la publicidad oficial en Colombia. En Cartagena, departamento de Bolívar, se ha continuado con la implementación de las normas expedidas en 2008 que crearon un comité oficial y establecieron una serie de criterios para la contratación de la publicidad oficial. En el mismo sentido, durante 2009, la gobernación de Caldas expidió un decreto de características similares y ha iniciado su implementación¹¹⁸. Al respecto, cabe recordar que el principio 13 de la Declaración de Principios señala que la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial, “con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y debe ser prohibida por ley”.

115. Por otro lado, la CIDH reconoce la importancia de la continuidad del Programa de Protección de Periodistas del Ministerio del Interior y de Justicia. No obstante, manifiesta su inquietud por las posibles demoras en la implementación de medidas de

Los Andes. Julio de 2009. Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 224 del Código Penal. Disponible en: <http://gdip.uniandes.edu.co/interno.php?Id=6&Menu=10&lang=es>.

¹¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-298 de 2009. Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

¹¹⁸ Fundación para la Libertad de Prensa. 11 de mayo de 2009. *Avanza la política pública sobre publicidad oficial en Cartagena*. Disponible en: <http://flip.org.co/veralerta.php?idAlerta=364>. Sobre Cartagena, ver: Alcaldía de Cartagena. 13 de mayo de 2009. *La FLIP destaca avances en la regulación de la pauta oficial*. Disponible en: <http://sigob.cartagena.gov.co/prensa/default.asp?codigo=270&tipo=Comunicados>. En el caso de la gobernación de Caldas, ver: FLIP. 24 de abril de 2009. *La Gobernación de Caldas expide decreto sobre publicidad oficial*. Disponible en: <http://www.flip.org.co/veralerta.php?idAlerta=359>; Gobernación de Caldas. 27 de marzo de 2009. *Gobernación de Caldas expide decreto sobre publicidad oficial*. Disponible en: http://www.gobernaciondecaldas.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=177:noticias-marzo-27-de-2009&catid=71:notis&Itemid=190; Diario La Patria y Asociación por los Derechos Civiles (ADC). Abril de 2009. *Gobernación colombiana regula la distribución de publicidad oficial*. Disponible en: http://www.censuraindirecta.org.ar/sw_contenido.php?id=492.

protección y las órdenes judiciales que sobre el particular se impartieron contra funcionarios del gobierno encargados de esa política pública¹¹⁹.

b. Asesinatos, agresiones, amenazas y detenciones ilegales de periodistas

116. La CIDH deplora los asesinatos de periodistas ocurridos durante 2009. El 24 de abril de 2009 fue asesinado José Everardo Aguilar, de *Radio Súper*, en el municipio de Patía, departamento de Cauca, cuando un desconocido ingresó a su residencia y le disparó en varias oportunidades. José Aguilar era un periodista reconocido en su municipio por sus críticas y denuncias sobre corrupción a nivel local y departamental¹²⁰. Tres meses después, la Policía informó que había capturado al autor material del homicidio¹²¹. Al respecto, en comunicación de 6 de octubre de 2009, el Estado informó a la Relatoría Especial que el homicidio perpetrado contra el comunicador recibía el más enérgico repudio del Gobierno Nacional y que la Fiscalía competente ya había abierto una investigación en la cual se habría solicitado la adopción de reglas especiales dada la “particular situación de la víctima y la gravedad de los hechos”. Finalmente, el Estado informó que no se había encontrado en la base de datos del Programa de Protección de Periodistas alguna solicitud de protección por parte del comunicador asesinado.

117. Por otra parte, el 22 de septiembre de 2009, en el municipio de Supía, departamento de Caldas, fue asesinado el reportero del canal comunitario *Supía TV*, Diego Rojas Velásquez¹²². Según la información recibida, Diego Rojas se encontraba trabajando en

¹¹⁹ Portal La Silla Vacía. 12 de octubre de 2009. *La otra cara del Programa de Protección del Gobierno*. Disponible en: <http://www.lasillavacia.com/historia/4726>. En relación con este tema, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró en desacato al director de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y al director del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), por incumplir con una resolución de la Corte Constitucional de 2008 que ordenaba ajustar el esquema de protección de la periodista Claudia Julieta Duque y de entregar la información que sobre ella reposara en los archivos de la entidad de inteligencia. El fallo se encuentra disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/desacato.html>.

¹²⁰ Reporteros Sin Fronteras. 28 de abril de 2009. *Periodista radiofónico asesinado en la región del Cauca*. Disponible en: <http://www.ifex.org/colombia/2009/04/28/radio-reporter-gunned-down-in-cauca/es/>; Federación Internacional de Periodistas. 27 de abril de 2009. *La FIP condena firmemente el asesinato de un veterano periodista en Colombia*. Disponible en: <http://www.ifj.org/es/articles/la-fip-condena-firmemente-el-asesinato-de-un-veterano-periodista-en-colombia>; Fundación para la Libertad de Prensa. 25 de abril de 2009. *Asesinado periodista en Patía, Cauca*. Disponible en: <http://www.flip.org.co/veralerta.php?idAlerta=360>.

¹²¹ Reporteros Sin Fronteras. 15 de julio de 2009. *Detenido un sospechoso en la investigación del asesinato de un periodista radiofónico*. Disponible en: <http://www.rsfn.org/Asesinado-un-periodista.html>; Fundación para la Libertad de Prensa. 12 de julio de 2009. *Capturado sicario de periodista en el Cauca*. Disponible en: <http://www.flip.org.co/veralerta.php?idAlerta=372>.

Cabe señalar que, con posterioridad al envío de este acápite al Estado, la Relatoría Especial recibió información que indicaba que el 13 de noviembre de 2009 el Juez Primero Especializado de Popayán habría absuelto a Arley Manquillo Rivera, sindicado como autor material del asesinato. De acuerdo con los datos recibidos, el fallo habría desestimado las pruebas presentadas por la Fiscalía, basadas en el testimonio de Agnolia Aguilar, hija del comunicador, quien habría presenciado el crimen. El tribunal consideró que el testimonio de Agnolia Aguilar habría estado “perturbado” por la situación violenta que presenció. La Fiscalía habría anunciado que apelaría la decisión. Al respecto, ver: Fundación para la Libertad de Prensa. 15 de noviembre de 2009. *Absuelto presunto asesino de periodista*. Disponible en: <http://www.flip.org.co/veralerta.php?idAlerta=393>; Diario El Tiempo. 16 de noviembre de 2009. *Declaran inocente a presunto asesino de periodista José Everardo Aguilar en el Cauca*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/colombia/occidente/declaran-inocente-a-presunto-asesino-de-periodista-en-el-cauca-6602868-1>; Periódico Virtual del Cauca. 13 de noviembre de 2009. *Ordenan libertad de alias “El Huracán” señalado de asesinar al periodista J. Everardo Aguilar*. Disponible en: http://www.periodicovirtual.com/index.php?option=com_content&view=article&id=598:ordenan-libertad-de-alias-el-huracan-senalado-de-asesinar-al-periodista-j-everardo-aguilar&catid=1:mi-noticia.

¹²² Sociedad Interamericana de Prensa. 25 de septiembre de 2009. *Condena la SIP asesinatos de periodistas en México y Colombia*. Disponible en: <http://impunidad.com/index.php?comunicados=detail&idioma=sp&id=4265>; Diario La Patria. 23 de septiembre de 2009. *Asesinaron a periodista oriundo de Supía*. Disponible en:

el canal comunitario cuando recibió una llamada telefónica relacionada con la cobertura de una noticia en el municipio de Caramanta, departamento de Antioquia. La información agrega que el periodista salió del canal alrededor de las 6:30 p.m., y que fue interceptado a pocas cuadras por un grupo de desconocidos que le dispararon cuatro tiros, provocándole la muerte de forma inmediata. De acuerdo con los datos recibidos, las autoridades locales señalaron no tener conocimiento de amenazas contra la vida del periodista comunitario.

118. Cabe señalar que el 13 de diciembre de 2009, el Estado indicó que, de acuerdo “con las cifras a octubre 31 de 2009 del Observatorio [...] del Programa Presidencial de Derechos Humanos, Vicepresidencia de la República”, en dicho período “sólo se ha[bía] presentado el homicidio de [José Everardo Aguilar,] quien trabajaba para Radio Súper”¹²³.

119. La CIDH nota con preocupación que algunas investigaciones judiciales por asesinatos de periodistas se han cerrado sin resultado alguno o se han paralizado después de algunos avances¹²⁴. La CIDH exhorta al Estado a investigar estos crímenes, a sancionar proporcionadamente a los responsables y a reparar a las víctimas. El estado de impunidad de los crímenes contra periodistas en Colombia sigue siendo especialmente grave.

120. En este punto, el 13 de diciembre de 2009, el Estado señaló que la Unidad Nacional de Derechos Humanos tiene abiertas 48 investigaciones relacionadas con crímenes en contra de periodistas. De acuerdo con el Estado, “[d]entro de esas investigaciones se encuentran 38 personas vinculadas, además de 17 condenadas en 13 sentencias condenatorias”¹²⁵.

121. En este sentido, la CIDH recuerda al Estado que el principio 9 de la Declaración de Principios señala que, el “asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción de material de los medios de comunicación viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”.

122. La CIDH también fue informada de por lo menos 40 casos de periodistas amenazados por razones presuntamente relacionadas con su oficio, y que estarían concentrados en los departamentos de Atlántico, Valle del Cauca, Córdoba y Huila¹²⁶.

http://www.lapatria.com/Noticias/ver_noticia.aspx?CODNOT=76570&CODSEC=4; Federación Internacional de Periodistas. 23 de septiembre de 2009. *Fecolper condena asesinato de periodista en Caramanta, Antioquia*. Disponible en <http://www.fipcolombia.com/noticiaAmpliar.php?noticia=4136>; Fundación para la Libertad de Prensa. 23 de septiembre de 2009. *Asesinado periodista en Supía, Caldas*. Disponible en <http://www.flip.org.co/veralerta.php?idAlerta=383>.

¹²³ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el País correspondiente a 2009. 13 de diciembre de 2009, p. 43.

¹²⁴ En octubre pasado, la Fiscalía General de la Nación precluyó la investigación contra el ex presidente de la Asamblea del Huila, Carlos Augusto Rojas, por el asesinato del periodista Nelson Carvajal Carvajal, ocurrido en Pitalito, Huila, el 16 de abril de 1998. En 2008 se había solicitado a la Corte Suprema de Justicia la reapertura del proceso, pero el tribunal negó la solicitud de revisión. Sociedad Interamericana de Prensa. 12 de octubre de 2009. *Cierran investigación contra político colombiano por asesinato de Nelson Carvajal*. Disponible en <http://www.impunidad.com/index.php?shownews=405&idioma=sp>.

¹²⁵ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el País correspondiente a 2009. 13 de diciembre de 2009, p. 43.

¹²⁶ Fundación para la Libertad de Prensa. 12 de agosto de 2009. *Informe semestral sobre libertad de prensa en Colombia*, p. 3. Disponible en <http://www.flip.org.co/veralerta.php?idAlerta=378>.

123. Según información recibida por la CIDH, en Barranquilla, departamento de Atlántico, se habrían presentado graves amenazas contra comunicadores, mediante un panfleto presuntamente elaborado por el grupo armado ilegal “Águilas Negras”¹²⁷. Posteriormente, los reporteros José Granados, del diario *El Heraldo*¹²⁸, y Daniel Castro, del periódico *El Sol*, recibieron llamadas telefónicas intimidantes. Luis Camacho Montaña, del diario *La Libertad*, fue asaltado y amenazado por desconocidos que lo abordaron en la calle¹²⁹.

124. Por otro lado, la emisora *Radio Diversia*, perteneciente a la comunidad LGBT (lesbianas, gays, bisexuales, transexuales y transgéneros) de Bogotá, habría sido víctima del robo de sus equipos y, posteriormente, de amenazas, las cuales llegaron a través de un correo electrónico. Carlos Serrano, director de la estación, se habría visto obligado a abandonar temporalmente el país. Aparentemente, la amenaza fue realizada por grupos de “limpieza social”¹³⁰.

125. En relación con el caso de *Radio Diversia*, el 13 de diciembre de 2009 el Estado afirmó que “la Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rom del Ministerio del Interior y de Justicia realizó el estudio técnico del nivel de riesgo y grado de amenaza efectuado por la Policía Nacional, el cual fue ponderado como ‘Ordinario’ y en virtud de ello [el] caso fue puesto en consideración del Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos –CRER, del Programa de Protección a Periodistas y Comunicadores Sociales, en sesión de 28 de septiembre de 2009, en la que recomendó asignar cuatro (4) medios de comunicación Avanz[ad] para los señores Nicolay Paulina Duque Aricapa, Carlos Serrano, Laura Giselle Vargas La Torre y Liceth del Carmen Rochel Páez”. También se indicó que se solicitó a la Policía Nacional “medidas preventivas de seguridad para el entorno de la emisora”¹³¹.

126. La Relatoría Especial también conoció que el presidente de la SIP, Enrique Santos Calderón, habría sido advertido de un supuesto plan para atacar contra su vida, el

¹²⁷ Federación Internacional de Periodistas. 1 de febrero de 2009. *Ceso-FIP y FECOLPER condenan amenazas de muerte contra periodistas en Barranquilla*. Disponible en <http://www.fipcolombia.com/noticiaAmpliar.php?noticia=3004>; Fundación para la Libertad de Prensa. 12 de agosto de 2009. *Informe semestral sobre libertad de prensa en Colombia*, pp. 17-19. Disponible en: <http://www.flip.org.co/veralerta.php?idAlerta=378>.

¹²⁸ Federación Internacional de Periodistas. 3 de abril de 2009. *ACSA rechaza amenazas contra periodista del diario El Heraldo*. Disponible en: <http://www.fipcolombia.com/noticiaAmpliar.php?noticia=3364>; Revista Semana. 2 de abril de 2009. *Amenazado periodista de El Heraldo por denunciar irregularidades en la CRA*. Disponible en: <http://www.semana.com/noticias-medio-ambiente/amenazado-periodista-heraldo-denunciar-irregularidades-cra/122462.aspx>; Fundación para la Libertad de Prensa. 3 de abril de 2009. *Periodista de ‘El Heraldo’ recibe amenazas por denuncias de corrupción*. Disponible en <http://www.flip.org.co/veralerta.php?idAlerta=353>.

¹²⁹ Fundación para la Libertad de Prensa. 2 de julio de 2009. *Periodista es asaltado y amenazado en Barranquilla, Atlántico*. Disponible en: <http://www.flip.org.co/veralerta.php?idAlerta=370>; Diario El Tiempo. Abril de 2009. *Amenazas a periodistas en Barranquilla pasaron de los panfletos a la intimidación armada*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/colombia/caribe/amenazas-a-periodistas-en-barranquilla-pasaron-de-los-panfletos-a-la-intimidacion-armada-5573727-1>.

¹³⁰ Fundación para la Libertad de Prensa. 26 de mayo de 2009. *Emisora activista de derechos de la comunidad LGBT recibe amenazas*. Disponible en: <http://www.flip.org.co/veralerta.php?idAlerta=367>; Reporteros Sin Fronteras. 5 de junio de 2009. *Reporteros Sin Fronteras ayuda a una emisora comunitaria gay amenazada*. Disponible en: <http://www.rsfs.org/Reporteros-sin-Fronteras-ayuda-a.html>; El Tiempo. 8 de mayo de 2009. *Amenaza a director de Radio Diversia prende alarmas en el Distrito por agresiones a sectores LGBT*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/colombia/bogota/amenaza-a-director-de-radio-diversia-prende-alarmas-en-el-distrito-por-agresiones-a-sectores-lgbt-5161068-1>.

¹³¹ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el País correspondiente a 2009. 13 de diciembre de 2009, pp. 43-46.

cual fue descubierto por organismos de inteligencia colombianos. El atentado también habría estado dirigido contra Juan Manuel Santos, entonces Ministro de Defensa¹³².

127. Según información recibida, el columnista y escritor Gustavo Álvarez Gardeazabal habría sido atacado y amenazado por desconocidos que ingresaron a su residencia y robaron parte de su material periodístico. De acuerdo con la denuncia de Gustavo Álvarez, seis individuos armados ingresaron a su casa en Tuluá, Valle del Cauca, ataron y encañonaron al comunicador y a su empleada, revisaron los archivos y documentos del periodista, y se llevaron consigo sus computadores y celulares. Cabe reiterar que el principio 9 de la Declaración de Principios señala que la intimidación y amenaza de periodistas “viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión”.

128. Por otro lado, la CIDH tuvo conocimiento de nuevas agresiones contra los periodistas por parte de miembros de la fuerza pública y particulares. Concretamente, en 2009, fueron agredidos en diferentes circunstancias, entre otros, Emilio Castrillón, del periódico *El Pilón de Valledupar*, departamento del Cesar¹³³, Luisa Alario Solano y Hernando Vergara, de los diarios *Q' Hubo* y *El Heraldo*, también en Valledupar¹³⁴, y Álvaro Miguel Mina, de *Caracol Radio* en Cali, Valle del Cauca¹³⁵.

129. La CIDH nota con preocupación la posible detención ilegal de Hollman Morris, director del programa *Contravía*, y de Camilo Raigozo, colaborador del semanario *Voz*, por parte del Ejército Nacional. Los hechos tuvieron lugar en febrero de 2009, cuando los reporteros regresaban de obtener imágenes y lograr algunas entrevistas con varios secuestrados de las FARC minutos antes de que fueran liberados. Los periodistas habrían sido retenidos por varias horas en el municipio de la Unión Peneya, departamento de Caquetá, tiempo durante el cual fueron registrados con una cámara de video por un agente de la Seccional de Policía Judicial (SIJIN). De acuerdo con la información recibida, también les exigieron entregar su material periodístico, a lo cual los comunicadores se negaron. Los periodistas lograron salir del lugar después [de] la mediación de la oficina regional de la Defensoría del Pueblo¹³⁶.

¹³² El Tiempo. 26 de marzo de 2009. *Guerrilleros que iban a atacar a Presidente de la SIP y MinDefensa estarían preparando secuestros*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/colombia/justicia/guerrilleros-que-iban-a-atacar-a-presidente-de-la-sip-y-mindefensa-estarian-preparando-secuestros> 4901739-1; Fundación para la Libertad de Prensa. 30 de marzo de 2009. *Frustran atentado contra el presidente de la Sociedad Interamericana de Prensa*. Disponible en: <http://www.flip.org.co/veralerta.php?idAlerta=354>; Sociedad Interamericana de Prensa. 30 de marzo de 2009. *Perpleja la SIP ante plan para asesinar a su presidente, Enrique Santos Calderón*. Disponible en: http://www.ifex.org/colombia/2009/03/30/iapa_concerned_at_plot_to_kill/es/.

¹³³ Fundación para la Libertad de Prensa. 8 de mayo de 2009. *Policía de Valledupar agrede a reportero gráfico*. Disponible en: <http://www.flip.org.co/veralerta.php?idAlerta=363>; Federación Internacional de Periodistas. 7 de mayo de 2009. *Amenazados periodistas en Barranquilla y Miami, y golpeado fotógrafo en Valledupar*. Disponible en: <http://www.fipcolombia.com/noticiaAmpliar.php?noticia=3566>.

¹³⁴ Fundación para la Libertad de Prensa. 14 de septiembre de 2009. *Periodistas agredidos por guardias penitenciarios en Valledupar, Cesar*. Disponible en: <http://www.flip.org.co/veralerta.php?idAlerta=381>; Federación Internacional de Periodistas. 9 de septiembre de 2009. *Guardias del INPEC atropellan a periodistas en Valledupar*. Disponible en: <http://www.fipcolombia.com/noticiaAmpliar.php?noticia=4115>.

¹³⁵ Diario El País. 6 de octubre de 2009. *Agreden al periodista Álvaro Miguel Mina*. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/paisonline/calonline/notas/Octubre062009/alvaromina.html>; Fundación para la Libertad de Prensa. 7 de octubre de 2009. *Periodista es agredido en Cali por un desconocido*. Disponible en: <http://www.flip.org.co/veralerta.php?idAlerta=387>.

¹³⁶ Reporteros Sin Fronteras. 4 de febrero de 2009. *Polémica en torno al acoso del ejército a tres periodistas que cubrieron la liberación de unos rehenes de las FARC*. Disponible en: <http://www.rsfs.org/Polemica-en-torno-al-acoso-del.html>; Fundación para la Libertad de Prensa. 2 de febrero de 2009. *Ejército retiene a periodistas y les exige la entrega de su material periodístico*. Disponible en: <http://www.flip.org.co/veralerta.php?idAlerta=342>.

130. En relación con el incidente mencionado, además de otras declaraciones de altos funcionarios del gobierno, el 3 de febrero de 2009 el Presidente de Colombia Álvaro Uribe señaló en una rueda de prensa que Hollman Morris, “se [escudaba] en su condición de periodista para ser permisivo cómplice del terrorismo, [...], una cosa son aquellos amigos del terrorismo que funcionan como periodistas, y otra cosa son los periodistas”. El Presidente añadió que Hollman Morris, “[se] aprovechó [...] de su situación de periodista, [...] e hizo una fiesta terrorista en un sitio alternativo al de la liberación del soldado y de los policías, el pasado domingo”¹³⁷. En términos similares se refirió el Presidente sobre el periodista Jorge Enrique Botero. Según la información recibida, luego de las declaraciones de las autoridades, Hollman Morris habría recibido varias llamadas amenazantes. En anteriores oportunidades, el periodista tuvo que salir del país por la existencia de graves amenazas contra su vida. Hollman Morris es beneficiario de medidas cautelares de la CIDH desde 2000.

131. En este contexto, el 9 de febrero de 2009, los relatores para la libertad de expresión de la OEA y la ONU emitieron un comunicado de prensa conjunto en el que manifestaron su preocupación por las recientes declaraciones de altas autoridades del gobierno en contra de los periodistas¹³⁸. Tal como ha señalado la CIDH, este tipo de señalamientos no sólo incrementa el riesgo al cual se ven sujetos quienes ejercen la actividad periodística o defienden los derechos humanos, “sino que podría sugerir además que los actos de violencia destinados a acallarlos de alguna forma cuenta con la aquiescencia del gobierno”¹³⁹.

132. Como lo ha manifestado de manera reiterada la CIDH, en estos casos, el Estado no sólo debe ejercer diligentemente su deber de garantía, sino que tiene que evitar incrementar el nivel de riesgo al cual los periodistas se encuentran expuestos. La CIDH considera pertinente recordar al Estado que la Corte Interamericana ha indicado en múltiples oportunidades que la libertad de expresión (dentro de la cual se encuentra la crítica política y

¹³⁷ Comité para la Protección de Periodistas y Human Rights Watch. 6 de febrero de 2009. *El CPJ y Human Rights Watch expresan objeciones a las acusaciones del Presidente Uribe contra el periodista Hollman Morris*. Disponible en: <http://www.ifex.org/colombia/2009/02/06/cpj-and-human-rights-watch-object/es/>; Fundación para la Libertad de Prensa. 4 de febrero de 2009. *La FLIP exhorta al gobierno para que cesen las declaraciones estigmatizadoras contra periodistas*. Disponible en: <http://www.flip.org.co/veralerta.php?idAlerta=344>; El Tiempo. 11 de febrero de 2009. *Acusaciones de Uribe contra periodistas generan cascada de reacciones*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/colombia/politica/acusaciones-de-uribe-contra-periodistas-generan-cascada-de-reacciones-4808710-1>.

¹³⁸ Relatoría Especial – CIDH. 9 de febrero de 2009. Comunicado de Prensa Conjunto No. R05/09. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=738&IID=2>; Fundación para la Libertad de Prensa. 4 de febrero de 2009. *La FLIP exhorta al gobierno para que cesen las declaraciones estigmatizadoras contra periodistas*. Disponible en: <http://www.flip.org.co/veralerta.php?idAlerta=344>; Sociedad Interamericana de Prensa. 10 de febrero de 2009. *SIP critica calificativos del gobierno colombiano contra periodistas*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&id=4135&idioma=sp; Fundación para la Libertad de Prensa. 14 de febrero de 2009. *El periodista Hollman Morris recibe amenazas de muerte*. Disponible en: <http://www.flip.org.co/veralerta.php?idAlerta=347>; Comité para la Protección de los Periodistas. 5 de febrero de 2009. *COLOMBIA: El CPJ y HWR expresan objeciones a las acusaciones de Uribe contra el periodista Hollman Morris*. Disponible en: <http://cpj.org/es/2009/02/colombia-el-cpj-y-hwr-expresan-objeciones-a-las-ac.php>; Comité para la Protección de los Periodistas. 3 de febrero de 2009. *FARC declares Colombian media a military target*. Disponible en: <http://cpj.org/blog/2009/02/farc-declares-colombian-media-a-military-target.php>; Reporteros Sin Fronteras. 4 de febrero de 2009. *Polémica en torno al acoso del ejército a tres periodistas que cubrieron la liberación de unos rehenes de las FARC*. Disponible en: <http://www.rsfs.org/Polemica-en-torno-al-acoso-del.html>; Sociedad Interamericana de Prensa. *Informe Colombia. Reunión de Medio Año, Asunción, Paraguay*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=22&infoid=344&idioma=sp.

¹³⁹ CIDH. Informe Anual 2004. Volumen I. Capítulo IV. párr- 38. Disponible en: <http://www.cidh.org/annualrep/2004sp/cap.4.htm#COLOMBIA>.

la protesta social) es un derecho fundamental que ha de garantizarse no sólo en cuanto a la difusión de ideas e informaciones que son recibidas favorablemente o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también en cuanto a las que ofenden, resultan ingratas, chocan o perturban al Estado o a cualquier sector de la población. Así lo exige el espíritu de pluralismo, tolerancia y apertura que es esencial en una sociedad democrática¹⁴⁰. En un pronunciamiento reciente sobre el alcance de la libertad de expresión de los funcionarios públicos en ejercicio de sus cargos, la Corte Interamericana recordó que éste no es un derecho absoluto, y que por lo mismo puede estar sujeto a restricciones cuando interfiere con otros derechos garantizados por la Convención Americana, y especialmente con los deberes del Estado respecto de todos los habitantes del respectivo territorio¹⁴¹. En este caso se enfatizó que si bien en ciertas ocasiones las autoridades estatales deben pronunciarse sobre cuestiones de interés público, “al hacerlo están sometid[a]s a ciertas limitaciones en cuanto a constatar en forma razonable, aunque no necesariamente exhaustiva, los hechos en los que fundamentan sus opiniones, y deberían hacerlo con una diligencia aún mayor a la empleada por los particulares, en atención al alto grado de credibilidad de la que gozan y en aras a evitar que los ciudadanos reciban una versión manipulada de los hechos. Además, deben tener en cuenta que en tanto funcionarios públicos tienen una posición de garante de los derechos fundamentales de las personas y, por tanto, sus declaraciones no pueden llegar a desconocer dichos derechos”¹⁴².

133. En virtud de lo anterior, cuando la existencia de declaraciones estigmatizantes hubiere acrecentado el nivel de riesgo, las autoridades deben adoptar todas las medidas necesarias para disminuirlo, in[cluyendo] el reconocimiento explícito y público de la legitimidad de quienes ejercen un periodismo crítico o independiente. Asimismo, la CIDH se permite recordar una vez más al Estado, que los altos funcionarios del gobierno deben abstenerse de emitir declaraciones públicas que estigmaticen a los periodistas críticos y generen un ambiente de intimidación que afecte la libertad de expresión en el país. Esta obligación es particularmente importante en un contexto de polarización y conflicto armado interno como el colombiano.

134. En cuanto al caso de Hollman Morris, en comunicación de 13 de diciembre de 2009, el Estado sostuvo que “siendo el señor Morris beneficiario de medidas cautelares solicitadas por la [CIDH] y a pesar del riesgo extraordinario para su vida, éste se sometió a un riesgo extremo, sin informar al Estado del cual demanda protección”. El Estado agregó que el Presidente de la República se expresó el 3 de febrero de 2009 en los siguientes términos, “como lo diría esta semana la autoridad competente, el periodista Morris ha incumplido sus deberes como persona protegida por la [CIDH]. El [g]obierno de Colombia le ha dado toda la protección, y él ha incumplido con sus deberes. Por ejemplo, él se les pierde a los escoltas. Nosotros estamos obligados por la [CIDH] a proteger al periodista Morris, como hemos protegido a tantos colombianos, porque esta seguridad ha sido democrática. Nuestro esfuerzo ha sido para todos los colombianos, independientemente de que sean amigos o de que sean opositores del Gobierno. El periodista Morris ha incumplido sus deberes. Ésa es una de las cosas graves. Una de las acusaciones que hay hacerle al

¹⁴⁰ Ver, entre otros: Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107; Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74; y Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73.

¹⁴¹ Corte I.D.H., *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182.

¹⁴² Corte I.D.H., *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”)*, Sentencia del 5 de agosto de 2008, Serie C, No. 182, párr. 131.

periodista Morris". Finalmente, el Estado enfatizó que, "ni el señor Morris fue retenido, 'ni los materiales recogidos en su labor periodística' fueron decomisados por agentes de la fuerza pública como erróneamente le fue informado a la CIDH"¹⁴³.

c. Interceptaciones ilegales a periodistas

135. La CIDH nota con preocupación la información pública sobre interceptaciones y seguimientos ilegales a periodistas, magistrados y políticos de la oposición por parte del [Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)], entidad adscrita a la Presidencia de la República.

136. Como ha sido señalado *supra*, las denuncias sobre interceptaciones se conocieron, en febrero de 2009, a través de una publicación de la revista *Semana*¹⁴⁴. Dos años atrás, ese medio de comunicación había denunciado también la posible infiltración de grupos paramilitares en el organismo de inteligencia.

137. En 2008, la Corte Constitucional de Colombia había advertido sobre el hecho de que agentes de seguridad del DAS asignados al esquema de protección de una periodista crítica del gobierno, habían hecho anotaciones de inteligencia sobre sus desplazamientos¹⁴⁵. En esta decisión, el tribunal ordenó entregar a la periodista toda la información que sobre ella existiera en la dependencia de seguridad que no tuviera reserva legal y adoptar todos los correctivos necesarios dentro del Programa de Protección de Periodistas.

138. Asimismo, otros periodistas beneficiarios de medidas cautelares otorgadas por la CIDH que han podido tener acceso a la investigación judicial que actualmente existe por estos hechos, han manifestado que los agentes del DAS destinados a su protección eran los encargados de hacerles seguimiento¹⁴⁶. También han informado que los agentes de inteligencia estaban encargados de supervisar sus llamadas telefónicas, correos electrónicos y desplazamientos, para conocer en detalle todo su trabajo periodístico. Indicaron que los funcionarios del DAS hacían anotaciones de inteligencia sobre el contenido de sus notas periodísticas y sobre las fuentes con las cuales conversaban¹⁴⁷. Afirman que, según la investigación adelantada por la Fiscalía, eran considerados "blancos" a los cuales era necesario hacer "inteligencia ofensiva", por razón de sus ideas o pensamientos disidentes o críticos. Igualmente, importantes organizaciones de libertad de expresión han elaborado pronunciamientos y han documentado informes en los cuales denuncian el hecho de que los periodistas hubieren sido espiados, justamente, por quienes estaban destinados por el

¹⁴³ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el País correspondiente a 2009. 13 de diciembre de 2009, pp. 46-48.

¹⁴⁴ Revista *Semana*. 21 de febrero de 2009. El DAS sigue grabando. Disponible en: <http://www.semana.com/noticias-nacion/das-sigue-grabando/120991.aspx>

¹⁴⁵ Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia T-1037 de 2008*. Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño. La sentencia ordena restablecer el esquema de protección a la periodista Claudia Julieta Duque, quien había sido amenazada luego de las investigaciones realizadas sobre el homicidio del periodista Jaime Garzón. Ordena también adecuar el Programa de Protección de Periodistas a las exigencias del ejercicio de la profesión periodística y a los requerimientos del debido proceso legal. Finalmente, le ordena al DAS entregarle a la periodista afectada toda la información que sobre ella se encontrara en el organismo y respecto de la cual no existiera debida reserva legal.

¹⁴⁶ Cfr. Audiencia sobre la situación del derecho a la libertad de expresión en Colombia, celebrada en la CIDH durante el 134º Período de Sesiones. En el mismo sentido, ver: Hollman Morris y Daniel Coronell, entre otros, en: Fundación para la Libertad de Prensa. 12 de agosto de 2009. *Informe semestral de libertad de prensa en Colombia*. Disponible en <http://flip.org.co/veralerta.php?idAlerta=378>

¹⁴⁷ Fundación para la Libertad de Prensa. 12 de agosto de 2009. *Informe semestral de libertad de prensa en Colombia*. Disponible en <http://flip.org.co/veralerta.php?idAlerta=378>.

Estado a protegerlos¹⁴⁸. A este respecto, la misma revista que hizo público el escándalo, indicó que los agentes secretos del DAS que filtraron la existencia de las interceptaciones ilegales, les indicaron que el objetivo de los seguimientos e interceptaciones era conocer en detalle, no sólo las investigaciones que los periodistas se encontraban realizando, sino las fuentes de información con las cuales contaban¹⁴⁹.

139. Según las organizaciones locales¹⁵⁰ y los medios de comunicación¹⁵¹, al menos 20 periodistas habrían sido víctimas de interceptaciones y seguimientos sistemáticos y sobre ellos existirían anotaciones en los archivos de inteligencia en las cuales la policía secreta habría evaluado y calificado sus opiniones críticas o el cubrimiento que hubieren hecho de algunas noticias relevantes para el gobierno. Asimismo, la CIDH advierte con preocupación que algunos de estos periodistas, como Hollman Morris y Daniel Coronell¹⁵², habrían recibido afirmaciones fuertemente estigmatizantes por parte de altos funcionarios públicos, debido a la línea editorial crítica respecto del actual gobierno. Según información recibida, algunos de los periodistas que han sido objeto de seguimientos e interceptaciones sistemáticas han sido los siguientes: Hollman Morris, director del programa *Contravía*; Claudia Julieta Duque, de *Radio Nizkor*; Daniel Coronell, Ignacio Gómez y Juan Luis Martínez, de *Noticias Uno*; Norbey Quevedo, editor de investigaciones de *El Espectador*, y Ramiro Bejarano, columnista de ese periódico; Alejandro Santos, director de *Semana*; Edulfo Peña y Jineth Bedoya, periodistas de *El Tiempo*, y Salud Hernández, columnista de ese medio; Félix de Bedout y Julio Sánchez Cristo, de *W Radio*; Darío Arizmendi, director de *Caracol Radio* y Fabio Callejas de la misma emisora; Carlos Lozano, director del semanario *Voz*, entre otros.

¹⁴⁸ Fundación para la Libertad de Prensa. 12 de agosto de 2009. *Informe semestral de libertad de prensa en Colombia*. Disponible en <http://flip.org.co/veralerta.php?idAlerta=378>; Comunicación del Centro de Solidaridad Federación Internacional de periodistas (Ceso Fip) enviada a la Relatoría Especial el 1º de julio de 2009; Reporteros Sin Fronteras. 15 de mayo de 2009. *Antiguos funcionarios de Inteligencia entregan una lista de medios y periodistas espiados desde muy alto*. Disponible en <http://www.rsf.org/Antiguos-funcionarios-de,33181.html>.

¹⁴⁹ Revista Semana. 21 de febrero de 2009. *El DAS sigue grabando*. Disponible en: <http://www.semana.com/noticias-nacion/das-sigue-grabando/120991.aspx>. Según la información publicada por esta revista, un detective de la subdirección de operaciones del DAS le habría explicado a la revista que el objetivo de las interceptaciones y los seguimientos era tener bajo control posibles “amenazas” para el gobierno. En el caso de los medios de comunicación y periodistas, el entrevistado dijo que “[...] tiene varios fines, uno de ellos informar al gobierno qué se mueve en los medios, con lo cual se le da un margen de maniobra al Estado en situaciones críticas. [...] Se monitorean esporádicamente a algunos directores o jefes para establecer lo que los periodistas llaman ‘línea editorial’. Pero la mayor parte del esfuerzo está encaminada a los periodistas que manejan la información y las fuentes ‘duras’. Allí se matan dos pájaros de un solo tiro: se sabe en qué están y, sobre todo, lo más importante, con quién hablan”. Y añadió otro detective que, “la prioridad es conocer la información de aquellos (medios) que le inquietan al gobierno, o bien porque son muy críticos, o porque a diferencia de otros medios no los puede controlar a su antojo”. Revista Semana. 21 de febrero de 2009. *El DAS sigue grabando*. Disponible en: <http://www.semana.com/noticias-nacion/das-sigue-grabando/120991.aspx>. Esta publicación dio lugar a múltiples reacciones de las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas: Sociedad Interamericana de Prensa. 25 de febrero de 2009. *SIP advierte sobre efectos negativos de interceptaciones telefónicas en Colombia*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&id=4140&idioma=sp.

¹⁵⁰ Comunicación del Centro de Solidaridad Federación Internacional de periodistas (Ceso Fip) enviada a la Relatoría Especial el 1º de julio de 2009; Reporteros Sin Fronteras. 15 de mayo de 2009. *Antiguos funcionarios de Inteligencia entregan una lista de medios y periodistas espiados desde muy alto*. Disponible en <http://www.rsf.org/Antiguos-funcionarios-de,33181.html>.

¹⁵¹ El Espectador. 22 de febrero de 2009. *Revelan lista completa de ‘chuzados’*. Disponible en <http://www.elespectador.com/impreso/tema-del-dia/articuloimpreso120505-revelan-lista-completa-de-chuzados?page=0,0>.

¹⁵² CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II, párr. 77. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

140. En ese sentido, se recuerda que el principio 8 de la Declaración de Principios indica que, “todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales”. A su turno, el principio 9 recuerda que, “[e]l asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”. Finalmente, el principio 13 indica que, “[l]os medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión”.

141. En consecuencia, la CIDH exhorta al gobierno colombiano a que adopte todos los correctivos necesarios para detener los seguimientos y las interceptaciones ilegales a los periodistas por parte de los organismos de inteligencia; adelante de forma adecuada todos los procesos administrativos, disciplinarios y penales destinados a establecer lo ocurrido, identificar y sancionar a todos los responsables; y adopte todos los mecanismos para asegurar los derechos a la intimidad e integridad personal de los comunicadores, así como la reserva de la fuente. En este punto no puede dejar de advertir la CIDH que la medida más importante para evitar estas actuaciones criminales por parte de agentes del Estado, es el reconocimiento público de la legitimidad de las actividades de los periodistas críticos. En particular este reconocimiento es de fundamental importancia respecto de aquellos periodistas que, en discursos públicos de altas autoridades del Poder Ejecutivo, han sido asociados con actuaciones criminales por el simple hecho de tener una línea editorial crítica respecto del gobierno¹⁵³.

142. En relación con estos hechos, el 13 de diciembre de 2009, el Estado subrayó lo siguiente, “desde una perspectiva general, el Estado colombiano de manera respetuosa desea llamar la atención de la Honorable Comisión sobre varios aspectos contenidos en el proyecto de informe. Así, en el aparte del documento relativo al Departamento Administrativo de Seguridad–DAS–, se utiliza como fuente primordial informes de prensa que, sin desconocer su valor, no contienen en muchos casos toda la información requerida para presentar una valoración integral frente al tema de las interceptaciones ilegales. La fuente principal son artículos de la Revista Semana que durante el presente año han hecho referencia a este tema. Sin desconocer la importancia de la labor periodística, se considera que un informe producido por un organismo internacional que está evaluando la situación de un Estado, en temas de gran complejidad como éste, debe acudir igualmente a fuentes oficiales que permitan plantear de manera equilibrada el tema, con la profundidad requerida”¹⁵⁴.

143. Al respecto, la CIDH considera pertinente señalar que, en efecto, la fuente primaria de información utilizada para reportar estos gravísimos hechos fue la revista *Semana*, en la medida que, fue este medio de comunicación el que denunció los sistemáticos seguimientos y amedrentamientos sufridos por varios periodistas¹⁵⁵. Asimismo,

¹⁵³ Relatoría Especial – CIDH. 9 de febrero de 2009. Comunicado de Prensa Conjunto No. R05/09. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=738&IID=2>.

¹⁵⁴ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el País correspondiente a 2009. 13 de diciembre de 2009, pp. 1-2.

¹⁵⁵ Cabe señalar que el 12 de diciembre de 2009, con posterioridad al envío de este acápite al Estado, la Relatoría Especial tomó conocimiento de la información que indica que la Fiscalía tendría en su poder un manual de instrucciones “elaborado en papel de uso exclusivo del DAS” en el se detallaría el procedimiento a seguir para amenazar a Claudia Julieta Duque, periodista que denunció ser víctima de interceptaciones ilegales por parte de

el texto de esta sección del Informe Anual fue enviado para conocimiento del Estado, antes de su publicación, con el fin de que éste pudiera complementar o controvertir, de ser el caso, la información allí detallada. En la comunicación de 13 de diciembre de 2009, el Estado afirmó que los hechos reportados no son parte de una “política institucional” y solicitó a la CIDH que se tengan en cuenta todas las medidas adoptadas para prevenirlos y sancionarlos¹⁵⁶. En el marco del 137º Período de Sesiones de la CIDH, el actual director del DAS informó sobre las acciones penales y disciplinarias que se estarían adelantando para esclarecer las actividades ilegales de inteligencia realizadas por dicho organismo, así como del inicio del proceso de liquidación de la entidad y la creación de una nueva agencia civil de inteligencia.

144. Finalmente, en cuanto al derecho de los periodistas a conocer la información ilegal capturada por el DAS mientras cumplían sus labores de protección, la CIDH tuvo conocimiento de que durante 2009, la periodista Claudia Julieta Duque debió iniciar un incidente de desacato ante el incumplimiento de la orden judicial emitida por la Corte Constitucional, en la cual se ordenaba que el gobierno le entregara toda la información que sobre ella reposara en archivos de inteligencia que no tuviera expresa reserva legal. La orden judicial de entregar información se derivó de la constatación de la existencia de información indebidamente capturada por miembros del esquema de seguridad de la periodista, pertenecientes al DAS¹⁵⁷. Según información enviada oficiosamente por el Director del DAS a la Relatoría Especial, en las instalaciones de dicha institución no existe información sobre la periodista.

145. Cabe señalar que el 13 de diciembre de 2009, el Estado indicó que el 30 de septiembre de 2009, el Consejo de Estado emitió una providencia revocatoria que estableció que, “el Director del DAS cumplió con todas las órdenes de la sentencia de tutela T-1037 de 2008 desde su posesión en enero 22 de 2009 y que, por lo tanto, no hubo desacato de su parte”¹⁵⁸.

146. En reiteradas ocasiones, la CIDH ha reconocido la importancia del Programa de Protección a Periodistas y Comunicadores Sociales implementado por el gobierno colombiano. No obstante, la CIDH manifiesta su preocupación por los hechos mencionados arriba y hace un llamado al Ministerio del Interior y de Justicia para que haga los correctivos necesarios y garantice la efectiva protección de los periodistas en riesgo.

147. La CIDH subraya el deber de los Estados de prevenir e investigar las acciones que coartan la libertad de expresión. En este sentido, el principio 5 de la Declaración de Principios establece que, “[l]a censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición

dicho organismo. Al respecto, ver: Semana. 12 de diciembre de 2009. Manual para amenazar. Disponible en: <http://semana.com/noticias-nacion/manual-para-amenazar/132562.aspx>.

¹⁵⁶ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el País correspondiente a 2009. 13 de diciembre de 2009, p. 47.

¹⁵⁷ Federación Colombiana de Periodistas. 15 de julio de 2009. *Desacato de autoridades frente a orden de entregar información sobre periodista*. Disponible en: <http://www.fipcolombia.com/noticiaAmpliar.php?noticia=3929>; Fundación para la Libertad de Prensa. 13 de julio de 2009. *Por incumplir tutela a favor de periodista, tribunal inicia desacato contra miembros del gobierno*. Disponible en <http://flip.org.co/veralerta.php?idAlerta=373>.

¹⁵⁸ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el País correspondiente a 2009. 13 de diciembre de 2009, p. 47.

arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”.

148. Asimismo, el principio 3 de la Declaración de Principios indica que, “[t]oda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla”.

d. Derecho de acceso a la información

149. La CIDH manifiesta su preocupación por algunos artículos de la llamada Ley de Inteligencia (Ley 1288 de 2009). Por una parte, el artículo 21 delega en el Poder Ejecutivo la definición concreta de la información que puede estar sometida a la reserva. A este respecto, la ley establece que, “los documentos, información y elementos técnicos” de los “organismos que desarrollan actividades de inteligencia y contrainteligencia”—que no están definidos por la ley—tendrán carácter de información reservada “según el grado de clasificación que les corresponda en cada caso”, delegando en el Poder Ejecutivo establecer este “grado de clasificación”¹⁵⁹. La misma norma, delega en el Poder Ejecutivo la definición de los plazos de reserva dentro del máximo de 40 años que la propia ley establece. Sobre este punto, el 13 de diciembre de 2009 el Estado afirmó que, “[s]i bien es correcto lo que se plantea [...] respecto a la posibilidad de reserva de la información hasta por un plazo máximo de 40 años, debe tenerse en cuenta que la mencionada Ley también fija como límites a las actividades de inteligencia y contra inteligencia del Estado el respeto de los derechos humanos; sujetando estas labores al cumplimiento estricto de la Constitución, la ley, el Derecho Internacional Humanitario, y en especial [e]l apego al principio de la reserva legal, que garantiza la protección de los derechos a la honra, buen nombre, la intimidad personal y familiar y al debido proceso”¹⁶⁰.

150. A este respecto, la CIDH se permite recordar que el principio 4 de la Declaración de Principios señala que, “[e]l acceso a la información [...] es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho”.

151. Asimismo, la CIDH manifiesta su preocupación por las normas de la ley que establecen la obligación de mantener la reserva absoluta de la información clasificada como reservada, teniendo como única excepción el deber de denuncia frente a “la presunta comisión de un delito de lesa humanidad por parte de un servidor público que lleve a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia”¹⁶¹. Esta excepción permitiría sostener que

¹⁵⁹ Artículo 21. Reserva. Por la naturaleza de las funciones que cumplen los organismos que desarrollan actividades de inteligencia y contrainteligencia, sus documentos, información y elementos técnicos estarán amparados por la reserva legal por un término máximo de 40 años y tendrán carácter de información reservada según el grado de clasificación que les corresponda en cada caso. Parágrafo. El servidor público que decida ampararse en la reserva para no suministrar una información debe hacerlo motivando por escrito la razonabilidad y proporcionalidad de su decisión y fundándola en esta disposición legal. En cualquier caso, frente a tales decisiones procederán los recursos y acciones legales y constitucionales del caso.

¹⁶⁰ Observaciones de Colombia al Proyecto de Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el País correspondiente a 2009. 13 de diciembre de 2009, p. 48.

¹⁶¹ Artículo 23. Excepción a los deberes de denuncia y declaración. Los servidores públicos de los organismos que desarrollan actividades de inteligencia y contrainteligencia están obligados a guardar la reserva en todo aquello que por razón del ejercicio de sus actividades hayan visto, oído o comprendido. En este sentido, los servidores públicos a los que se refiere este artículo están exonerados del deber de denuncia y no podrán ser obligados a declarar. En caso de que el organismo considere necesario declarar en un proceso, podrá hacerlo a través de su Director o su delegado, en calidad de prueba de referencia. La exclusión del deber de denuncia no aplicará para los casos en que el servidor público posea información relacionada con la presunta comisión de un

ante el conocimiento de graves violaciones de derechos humanos que no puedan ser clasificadas como crímenes de lesa humanidad o cuando éstos hubieran sido cometidas por personas o funcionarios que no tienen asignadas funciones de inteligencia, quien conoce la información debe abstenerse de denunciarla o de declarar ante las autoridades competentes bajo pena de ser penalmente responsable por omisión del deber de reserva.

152. A este respecto, la CIDH se permite recordar que, como ya lo había indicado en su Informe Anual 2008, la libertad de expresión comprende el derecho de los funcionarios públicos, incluidos los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía, a efectuar denuncias sobre violaciones de derechos humanos que entren en su conocimiento—lo cual también constituye el cumplimiento de un deber constitucional y legal que les atañe—. El ejercicio de esta manifestación de la libertad de expresión, que es vital para la preservación del estado de derecho en las democracias del continente, no puede ser obstruido por las autoridades ni ser causa de posteriores actos retaliatorios contra los funcionarios públicos que efectúan las denuncias. En términos de la CIDH:

[...] el ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento en una sociedad democrática comprende el derecho a no ser perseguido ni molestado a causa de sus opiniones o de denuncias, o críticas contra funcionarios públicos. [...] Esta protección es mucho más amplia, sin embargo, cuando las expresiones formuladas por una persona se refieren a denuncias sobre violaciones a los derechos humanos. En este caso, no sólo se está violando el derecho individual de una persona a transmitir o difundir una información, sino que se está violando el derecho de toda la comunidad a recibir informaciones¹⁶².

153. De otra parte, en relación con el artículo 25¹⁶³ de la Ley, como lo ha indicado la propia Corte Constitucional de Colombia, el deber de reserva no es aplicable a quienes en ejercicio de su derecho a la libertad de expresión hacen denuncias públicas o privadas ante las autoridades competentes, como los medios de comunicación o a defensores de derechos humanos. La responsabilidad que se derive del ejercicio de este derecho es siempre posterior y debe derivarse de la existencia de un daño cierto sobre un bien jurídico tutelado por el ordenamiento y ser necesaria en una sociedad democrática¹⁶⁴.

e. Procesos judiciales contra periodistas que denuncian hechos de interés público

154. Durante 2009, la CIDH conoció de varios casos de periodistas y medios de comunicación demandados judicialmente por difundir informaciones sobre asuntos de alto interés público. Varios de estos procesos fueron promovidos por un magistrado del Consejo Superior de la Judicatura por publicaciones sobre las presuntas relaciones de este funcionario público con personas que están siendo procesadas por graves actos criminales.

delito de lesa humanidad por parte de un servidor público que lleve a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia.

¹⁶² CIDH. Informe No. 20/99. Caso No. 11.317. *Rodolfo Robles Espinoza e Hijos*. Perú. 23 de febrero de 1999, párr. 148.

¹⁶³ Artículo 25. Modificación de penas para los delitos de divulgación y empleo de documentos reservados y acceso abusivo a [un] sistema informático. “Con el objeto de garantizar la reserva legal de los documentos de inteligencia y contrainteligencia y evitar su divulgación por parte de los miembros de organismos que llevan a cabo este tipo de actividades, los artículos 194, 195, 418, 419 y 420 del Código Penal quedarán así: Artículo 194. Divulgación y empleo de documentos reservados. El que en provecho propio o ajeno o con perjuicio de otro divulgue o emplee el contenido de un documento que deba permanecer en reserva, incurrirá en pena de prisión de cinco (5) a ocho (8) años, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor”.

¹⁶⁴ Ver, entre otros: Corte Constitucional. Sentencia C-038 de 1996 y Sentencia T-634 de 2001.

Rodrigo Pardo, director de la revista *Cambio*, estuvo cerca de ser llevado a la cárcel por la presunta desobediencia a un fallo de tutela que le ordenaba rectificar algunas de las afirmaciones hechas en un informe de la revista sobre el magistrado. Otros periodistas que han sido demandados por el magistrado son el director de la revista *Semana* Alejandro Santos—cuyo caso dio lugar al fallo de la Corte Constitucional, mencionado al comienzo de esta sección—; los columnistas de ese medio, Daniel Coronell y María Jimena Duzán, y el columnista de *El Tiempo*, Mauricio Vargas¹⁶⁵.

155. En este sentido, se reitera el principio 10 de la Declaración de Principios, en cuanto a que, “las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas”.

156. A su turno, el principio 11 indica que “los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. Las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como ‘leyes de desacato’ atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información”.

9. Costa Rica

157. El 9 de julio de 2009, la Corte Interamericana emitió una resolución en el marco del proceso de supervisión de cumplimiento de su sentencia de 2 de julio de 2004 en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. En su resolución, el tribunal indicó que el Estado se encuentra en proceso de cumplimiento de los siguientes puntos de la sentencia: (a) dejar sin efecto, en todos sus extremos, la sentencia de 12 de noviembre de 1999 del Tribunal Penal del Primer Circuito Judicial de San José contra el periodista Mauricio Herrera Ulloa, y (b) adecuar su ordenamiento jurídico interno de acuerdo a lo establecido en el artículo 8.2.h de la Convención Americana. De acuerdo con la Corte Interamericana, aunque el Estado ha pagado a Herrera Ulloa la suma principal relacionada con la condena civil en su contra, todavía quedaría pendiente el pago de la diferencia respecto de los intereses y costas de dicho monto¹⁶⁶. La Relatoría Especial insta al Estado a continuar adoptando las medidas que sean necesarias para dar cumplimiento total a la sentencia de la Corte Interamericana.

158. Por otro lado, la Relatoría Especial recibió información que indica que el 4 de abril de 2009, el fotógrafo de la agencia de noticias *AFP*, Yuri Cortez, y el fotógrafo del diario *Al Día*, Rolando Avilés, habrían sido agredidos con un disparo de arma de fuego por los guardias privados de seguridad de la modelo brasileña Gisele Bündchen y su esposo, el jugador de fútbol americano, Tom Brady. De acuerdo con la información recibida, los fotógrafos habrían tomado imágenes de la casa de Bündchen en la localidad de Santa Teresa

¹⁶⁵ El Tiempo. 31 de julio de 2009. *Dejar sin efectos orden de arresto contra Rodrigo Pardo, piden Andíarios, Asomedios y SIP*. Disponible en <http://www.eltiempo.com/colombia/justicia/dejar-sin-efectos-orden-de-arresto-contra-rodrigo-pardo-piden-andiarios-asomedios-y-sip-5743707-1>; Fundación para la Libertad de Prensa. 4 de agosto de 2009. *Director de medio nacional enfrenta posible cárcel por orden de juez*. Disponible en <http://www.flip.org.co/veralerta.php?idAlerta=375>.

¹⁶⁶ Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 9 de julio de 2009. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/herrera_09_07_09.doc.

de Cóbano, cuando los guardias les reclamaron que les dieran sus cámaras y las tarjetas de memoria. Cuando los fotógrafos huyeron en un vehículo, el vidrio trasero habría sido roto por un disparo efectuado por los guardias. La información agrega que los fotógrafos realizaron una denuncia ante la policía local de Costa Rica y que el 22 de septiembre de 2009 entablaron una demanda contra Bundchen y su esposo en un tribunal de Nueva York¹⁶⁷. El principio 9 de la Declaración de Principios señala que, el “asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”.

159. Por otra parte, el 4 de mayo de 2009, agentes judiciales y miembros de la fuerza pública habrían confiscado el material gráfico del corresponsal del *Diario Extra* y del *Canal 42*, Elías Alvarado Jiménez, luego de que el reportero tomara fotografías y grabara videos de un helicóptero con un cargamento de cocaína que habría caído en la zona conocida como Cerro de la Muerte¹⁶⁸. La Relatoría Especial recuerda que el principio 5 de la Declaración de Principios señala que, la “censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”.

160. Respecto al deber de adecuar la legislación interna a los estándares interamericanos en materia de libertad de expresión, la Relatoría Especial observa que el Proyecto de Ley de Libertad de Expresión y Prensa, radicado en la Asamblea Legislativa bajo el expediente 15.974, fue archivado. El proyecto proponía modificar el artículo 151 del Código Penal para establecer la “exclusión de delito” cuando “se trate de la publicación o la reproducción de informaciones o juicios de valor sobre hechos de interés público, ofensas al honor o al crédito público, vertidas por otros medios de comunicación colectiva, por agencias de noticias, por autoridades públicas, o por particulares con conocimiento autorizado de los hechos; siempre que la publicación indique de cuál de estos proviene la información”¹⁶⁹. La Relatoría Especial reitera al Estado la importancia de reformar sus normas

¹⁶⁷ Comité para la Protección de los Periodistas. 13 de abril de 2009. *Bodyguards shoot at photographers in Costa Rica*. Disponible en: <http://cpj.org/2009/04/bodyguards-shoot-at-photographers-in-costa-rica.php#more>; La Nación de Costa Rica. 23 de septiembre de 2009. *Giselle Bundchen y esposo son demandados por fotógrafos ticos*. Disponible en: <http://www.nacion.com/viva/2009/septiembre/23/viva2098848.html>; Reuters. 22 de septiembre de 2009. *Fotógrafos demandan a Gisele Bundchen y marido tras incidente*. Disponible en: http://espanol.news.yahoo.com/s/reuters/090922/noticias-entretenimiento/espectaculos/gente_bundchen_bradley.

¹⁶⁸ El País de Costa Rica. 8 de mayo de 2009. *Colegio de Periodistas protesta por violación a libertad de prensa en Costa Rica*. Disponible en: <http://www.elpais.cr/articulos.php?id=6152>; Knight Center for Journalism. 5 de mayo de 2009. *Colegio de Periodistas de Costa Rica protesta por violación a libertad de prensa*. Disponible en: <http://knightcenter.utexas.edu/blog/?q=es/node/3978>; Correo electrónico enviado el 8 de mayo de 2009 por el abogado a Carlo Serrano Castro a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, contentivo de una copia del Recurso de Amparo presentado ante la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica el 5 de mayo de 2009 “a favor del Diario Extra, La Prensa Libre, Elías Alvarado Jiménez y de la sociedad costarricense”.

¹⁶⁹ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 11 de agosto de 2005. Proyecto de Ley de Libertad de Expresión y Prensa. Expediente No. 15.974.

El texto del artículo 151 del Código Penal vigente (Ley 4.573) dispone que: “No son punibles como ofensas al honor los juicios desfavorables de la crítica literaria, artística, histórica, científica o profesional; el concepto desfavorable expresado en cumplimiento de un deber o ejerciendo un derecho siempre que el modo de pr[o]ceder o la falta de reserva cuando debió haberla, no demuestren un propósito ofensivo”.

existentes para evitar la aplicación desproporcionada del derecho penal a quien, en ejercicio de su libertad de expresión, denuncie a funcionarios públicos o se limite a reproducir fielmente información de relevancia pública publicada en otros medios. En este sentido, la Relatoría Especial reitera al Estado su obligación de cumplir con lo dispuesto en la sentencia de la Corte Interamericana en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*.

161. Cabe señalar que el proyecto de ley también proponía modificar el artículo 204 del Código Procesal Penal para establecer que, “[q]uienes ejerzan el periodismo no t[ienen] la obligación de revelar la fuente de una información obtenida en el ejercicio de sus funciones”¹⁷⁰. El principio 8 de la Declaración de Principios señala que “[t]odo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales”.

10. Cuba¹⁷¹

162. Durante 2009, la situación de la libertad de expresión en Cuba es similar a la presentada en los últimos años. A este respecto, la CIDH ha señalado sistemáticamente que Cuba es el único país de las Américas donde se puede afirmar categóricamente que no existe libertad de expresión.

163. En los siguientes párrafos se señalan algunos de los problemas que presenta en Cuba el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

a. Detenciones

164. Al igual que en informes anuales anteriores, la CIDH reitera su preocupación por el hecho de que en Cuba continúa habiendo más de 20 periodistas presos¹⁷², la mayoría

El texto del Código Penal vigente (Ley 4573) se encuentra disponible en: http://www.pgr.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_repartidor.asp?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=5027&nValor3=68813&strTipM=TC.

Ver además: Costa Rica Hoy. 2 septiembre de 2009. *Diputado Echandi denuncia violaciones a la libertad de expresión*. Disponible en: <http://costaricahoy.info/nacionales/diputado-echandi-denuncia-violaciones-a-la-libertad-de-expresion/26920/>; CEJIL. 4 de septiembre de 2009. *Carta dirigida a la Asamblea Legislativa sobre el proyecto de Ley 15.974*. Disponible en: <http://www.cejil.org/comunicados/Carta%20Diputados-Ley%20de%20Libertad%20de%20Expresi%C3%B3n.pdf>.

¹⁷⁰ El texto del artículo 204 del Código Procesal Penal vigente (Ley 7594) establece que: “Salvo disposición en contrario, toda persona tendrá la obligación de concurrir al llamamiento judicial y de declarar la verdad de cuanto conozca y le sea preguntado; asimismo, no deberá ocultar hechos, circunstancias ni elementos, sin perjuicio de la facultad del juez para valorar el testimonio de acuerdo con las reglas de la sana crítica. El testigo no estará en la obligación de declarar sobre hechos que le puedan deparar responsabilidad penal”.

El texto del Código Procesal Penal vigente (Ley 7594) se encuentra disponible en: http://www.pgr.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_repartidor.asp?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=41297&nValor3=68817&strTipM=TC.

¹⁷¹ Esta sección corresponde a la sección sobre libertad de expresión en Cuba, contenida en el Capítulo IV del Volumen I del Informe Anual 2009 de la CIDH. Esta sección fue encomendada a la Relatoría Especial para la Libertad de Exresión.

¹⁷² Comité para la Protección de los Periodistas. 30 de abril de 2009. *Los 10 peores países para ser bloguero*. Disponible en: <http://cpj.org/es/2009/04/los-10-peores-paises-para-ser-bloguero.php>; Sociedad Interamericana de Prensa. *Informe Cuba. Reunión de Medio Año, Asunción, Paraguay*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=22&infoid=346&idioma=sp; Reporteros Sin Fronteras. 24 de febrero de 2009. *Un año de presidencia de Raúl Castro: la política de apertura mantiene en un callejón sin salida a los periodistas encarcelados*. Disponible en: http://www.rsf.org/article.php3?id_article=30381; Reporteros Sin Fronteras. 3 de febrero de 2009. *Examen periódico universal de Naciones Unidas: 205 presos políticos cubanos, entre los que hay 23 periodistas, esperan a la libertad*. Disponible en: http://www.rsf.org/article.php3?id_article=30186.

de los cuales fueron detenidos tras el incidente conocido como “Primavera Negra”, ocurrido en marzo de 2003, cuando el gobierno envió a la cárcel a decenas de disidentes políticos. Algunos de los periodistas detenidos presentan un estado de salud deteriorado debido a las condiciones en que se encuentran reclusos. Según información recibida por la CIDH, Cuba es el país de las Américas con más periodistas detenidos, a causa del ejercicio de su derecho a la libertad de expresión¹⁷³.

165. Según la información recibida, el 1º de marzo de 2009, Roberto de Jesús Pérez Guerra, director de la agencia de prensa independiente de La Habana *Hablemos Press*, habría sido arrestado por agentes de seguridad cuando salía de su casa. El periodista estuvo detenido por cuatro días, en los cuales habría sido interrogado respecto a si estaba relacionado con la aparición de carteles anticastristas en el barrio de La Habana Vieja¹⁷⁴.

166. La CIDH manifiesta su preocupación por la sentencia de tres años de cárcel impuesta a Alberto Santiago Du Bouchet, periodista de *Habana Press*, luego de un juicio sumario celebrado el 12 de mayo de 2009 en Cuba. Según la información recibida, Du Bouchet, quien solía cubrir temas sociales para su medio de comunicación, habría sido detenido el 18 de abril de 2009 en Artemisa, cuando visitaba a unos familiares. Según información publicada por organizaciones no gubernamentales, los policías alegaron que el reportero estaba gritando consignas contra el gobierno en la calle. El 12 de mayo de 2009, en un juicio sumario en el cual el periodista no habría podido contar con un abogado, Du Bouchet fue condenado a tres años de cárcel por desacato y por distribuir “propaganda enemiga”. El periodista ya estuvo un año en la cárcel por desacato, luego de ser enjuiciado sumariamente y sentenciado en agosto de 2005¹⁷⁵.

167. También se recibió información según la cual la reportera gráfica María Nélida López Báez, del *Centro de Información Hablemos Press*, habría sido arrestada el 16 de junio de 2009 por integrantes de la Policía Política. Tres días después habría sido liberada, según esta información. La fotógrafa declaró que en sus días de arresto fue interrogada varias veces sobre si tenía vínculos con personas contrarias al régimen. La periodista ya había sido detenida el 1º de mayo de 2009, bajo la acusación de que tenía información sobre quienes habrían colgado unos carteles, señala la información recibida¹⁷⁶.

¹⁷³ Reporteros Sin Fronteras. 6 de octubre de 2009. “2009: 168 periodistas encarcelados”. Disponible en: http://www.rsf.org/es-barometre92-Periodistas_encarcelados.html; Comité para la Protección de los Periodistas. 10 de septiembre de 2009. “Informe especial: Con crónicas sobre Cuba, los blogueros ofrecen nueva esperanza”. Disponible en: <http://cpj.org/es/2009/09/con-chronicas-sobre-cuba-los-blogueros-ofrecen-nuev.php>.

¹⁷⁴ Comité para la Protección de los Periodistas. 4 de marzo de 2009. *CUBA: Periodista independiente detenido sin cargos en La Habana*; Comité para la Protección de los Periodistas. 6 de marzo de 2006. *Independent Cuban journalists details four-day detention*. Disponible en: <http://cpj.org/es/2009/03/cuba-periodista-independiente-detenido-sin-cargos.php>; Cuba Represión Blog. 2 de marzo de 2009. *Detenido Roberto de Jesús Guerra Pérez*. Disponible en: <http://cubarepresion.blogspot.com/2009/03/detenido-roberto-de-jesus-guerra-perez.html>.

¹⁷⁵ Comité para la Protección de los Periodistas. 14 de mayo de 2009. *Cuba: Periodista independiente sentenciado a tres años de cárcel*. Disponible en: <http://www.cpj.org/es/2009/05/cuba-periodista-independiente-sentenciado-a-tres-a.php>; Sociedad Interamericana de Prensa. 15 de mayo de 2009. *Condena la SIP sentencia contra periodista independiente en Cuba*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&id=4187&idioma=sp; Writers in Prison Committee – International PEN. 19 de mayo de 2009. *Cuba. Periodista condenado a tres años de prisión*. Alerta recibida en la casilla de correo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión; Cubaencuentro. 15 de mayo de 2009. *Condenado a tres años de cárcel el periodista Alberto Santiago Du Bouchet*. Disponible en: <http://www.cubaencuentro.com/es/cuba/noticias/condenado-a-tres-anos-de-carcel-el-periodista-alberto-santiago-du-bouchet-178717>.

¹⁷⁶ Reporteros Sin Fronteras. 17 de junio de 2009. *Una fotógrafa disidente, detenida en secreto, en peligro de ser condenada por “peligrosidad social predelictiva”*. Disponible en: <http://www.rsf.org/Una-fotografadisidente-detenido.html>; Cuba Net. 17 de junio de 2009. *Detiene Seguridad del Estado a foto reportera del CIHPRESS*. http://www.cubanet.org/CNews/y09/junio09/17_N_1.html; Misceláneas Cuba. 17 de junio de 2009.

168. La CIDH toma nota del permiso de 24 horas que se le otorgó al periodista Pablo Pacheco Ávila, quien está detenido desde marzo de 2003 como consecuencia de una condena de 20 años de prisión. Según la información recibida, Pacheco Ávila pudo reunirse con su familia y amigos por esas horas. El permiso le fue otorgado, añade esta información, por su buena conducta¹⁷⁷.

169. El artículo 13 de la Convención Americana señala que, “[t]oda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

170. Asimismo, la CIDH recuerda el principio 9 de la Declaración de Principios que advierte que la intimidación y la amenaza constituyen una violación a los derechos fundamentales de las personas y “coarta[n] severamente la libertad de expresión”. La CIDH entiende que la detención y posteriores restricciones e intimidaciones de las que los reporteros fueron objeto son claras formas de restringir la labor periodística y por ende, el ejercicio de la libertad de expresión.

b. Restricciones al uso del Internet

171. Las restricciones al derecho de acceso a la información continúan preocupando a la CIDH. Éstas se reflejan, en parte, en las dificultades para obtener información sobre la situación que se registra en materia de libertad de expresión de fuentes diversas y continuas, al tiempo que dificulta registrar tanto eventuales violaciones a este derecho, como posibles avances en las garantías para su ejercicio.

172. Según la información recibida, estas restricciones se ven expresadas, entre otras cosas, en las dificultades que enfrentan los cubanos para acceder a *internet*. De acuerdo a organizaciones no gubernamentales, Cuba sigue figurando entre los países donde el acceso a *internet* es difícil para la población en general. Según el Comité para la Protección de los Periodistas, “[a] juzgar sólo por las cifras del gobierno, Cuba tiene el índice más bajo de acceso a Internet en las Américas”¹⁷⁸. Los reportes oficiales de la Oficina Nacional de Estadística sostienen que el 13% de la población cubana tiene acceso a *internet*, pero periodistas independientes sostienen que el dato es exagerado y que en realidad el porcentaje de la población cubana con acceso a la red de redes es menor¹⁷⁹.

Nota Informativa del Centro de Información Hablemos Press (CIHPRESS): Arrestada Néldia López Báez. Disponible en: <http://www.miscelaneasdecuba.net/web/article.asp?artID=21228>; Miscelánea Cuba. 19 de junio de 2009. *Liberada la fotoreportera María Néldia López Báez tras largos interrogatorios en Villa Marista, sede de la seguridad del Estado.* Disponible en: <http://www.miscelaneasdecuba.net/web/print.asp?artID=21294>.

¹⁷⁷ Comité para la Protección de los Periodistas. 23 de marzo de 2009. *Imprisoned Cuban journalist is granted 24 hours at home.* Disponible en: <http://cpj.org/blog/2009/03/imprisoned-cuban-journalist-is-granted-24-hours-at.php>; Baracutey Cubano (Blog). 27 de marzo de 2009. *Recibe permiso de 24 horas Pablo Pacheco Ávila.* Disponible en: <http://baracuteycubano.blogspot.com/2009/03/recibe-permiso-de-24-horas-pablo.html>; Asociación Pro Libertad de Prensa (Blog). 26 de marzo de 2009. *24 horas, Pablo Pacheco Ávila.* Disponible en: <http://prolibertadprensa.blogspot.com/2009/03/24-horas-pablo-pacheco-avila.html>.

¹⁷⁸ Comité para la Protección de los Periodistas. 10 de septiembre de 2009. *“Informe especial: Con crónicas sobre Cuba, los blogueros ofrecen nueva esperanza”.* Disponible en: <http://cpj.org/es/2009/09/con-cronicas-sobre-cuba-los-blogueros-ofrecen-nuev.php>.

¹⁷⁹ Comité para la Protección de los Periodistas. 10 de septiembre de 2009. *“Informe especial: Con crónicas sobre Cuba, los blogueros ofrecen nueva esperanza”.* Disponible en: <http://cpj.org/es/2009/09/con-cronicas-sobre-cuba-los-blogueros-ofrecen-nuev.php>.

173. De acuerdo a la información recibida, hay conexiones públicas disponibles en cibercafés—controlados por el gobierno—y en hoteles, pero las tarjetas o pases que permiten utilizar estas conexiones a *internet*, son caras y a veces difíciles de encontrar¹⁸⁰. Los blogueros¹⁸¹ utilizan estas conexiones públicas o las de instituciones extranjeras, por ejemplo, para publicar sus notas. Sin embargo, según información recibida, los *blogs* que contienen información crítica o disidente usualmente están bloqueados en la isla¹⁸².

174. Pese a los obstáculos legales y técnicos que existen en Cuba para conectarse a *internet*, el número de blogueros cubanos está creciendo, aunque continúa siendo muy reducido. Según información recibida por las organizaciones independientes que han adelantado este estudio, en la actualidad en Cuba hay unos 25 *blogs* independientes y periodísticos producidos por ciudadanos cubanos, además, existen otros 75 *blogs* independientes enfocados en noticias e informaciones con intereses de carácter más personal o familiar¹⁸³. Según la información recibida, los sitios de los blogueros independientes son bloqueados frecuentemente por funcionarios del gobierno cubano. También hay unos 200 *blogs* que funcionan con permiso del gobierno de La Habana y que son producidos por periodistas que trabajan para el régimen cubano, según el sitio *web* de la organización oficialista Unión de Periodistas de Cuba¹⁸⁴.

175. La resolución 179/2008, firmada en octubre de 2008, estableció un “Reglamento para los proveedores de servicios de acceso a *internet* al público, que se ofrecen en las áreas de *internet*, las cuales están situadas en hoteles, oficinas de correo u otras entidades del país y donde se ofertan servicios de navegación por *internet* y correo electrónico nacional e Internacional a personas naturales”¹⁸⁵. Entre las disposiciones que llaman la atención de la CIDH, figura [la] siguiente obligación para los proveedores: “[a]doptar las medidas necesarias para impedir el acceso a sitios cuyos contenidos sean contrarios al interés social, la moral y las buenas costumbres; así como el uso de aplicaciones que afecten la integridad o la seguridad del Estado”. La misma disposición establece, entre otros puntos, lo siguiente: “[a]catar por parte de los Proveedores las disposiciones emanadas de los Órganos de la Defensa del país ante situaciones

¹⁸⁰ Comité para la Protección de los Periodistas. 30 de abril de 2009. *Los 10 peores países para ser bloguero*. Disponible en: <http://cpj.org/es/2009/04/los-10-peores-paises-para-ser-bloguero.php>; Sociedad Interamericana de Prensa. *Informe Cuba. Reunión de Medio Año, Asunción, Paraguay*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=22&infoid=346&idioma=sp; Reporteros Sin Fronteras. 24 de febrero de 2009. *Un año de presidencia de Raúl Castro: la política de apertura mantiene en un callejón sin salida a los periodistas encarcelados*. Disponible en: http://www.rsf.org/article.php3?id_article=30381.

¹⁸¹ *Bloggers* o blogueros son aquellas personas que periódicamente publican y mantienen material escrito, fotográfico, musical o fílmico, en un sitio de *Internet* individual o colectivo.

¹⁸² Comité para la Protección de los Periodistas. 30 de abril de 2009. *Los 10 peores países para ser bloguero*. Disponible en: <http://cpj.org/es/2009/04/los-10-peores-paises-para-ser-bloguero.php>; Reporteros Sin Fronteras. 20 de mayo de 2009. *CUBA: “Cualquiera puede navegar por Internet ...salvo los cubanos”*. Disponible en: http://www.rsf.org/article.php3?id_article=31383.

¹⁸³ Comité para la Protección de los Periodistas. 10 de septiembre de 2009. *“Informe especial: Con crónicas sobre Cuba, los blogueros ofrecen nueva esperanza”*. Disponible en: <http://cpj.org/es/2009/09/con-cronicas-sobre-cuba-los-blogueros-ofrecen-nuev.php>; Reporteros Sin Fronteras. 18 de septiembre de 2009. *Bloqueo y encarcelamiento del periodista que hace el número ventiléis*. Disponible en: <http://www.rsf.org/Bloqueo-de-sitios-y.html>.

¹⁸⁴ Unión de Periodistas de Cuba. 6 de octubre de 2009. *“Directorio de páginas personales de periodistas cubanos”*. Disponible en: http://www.cubaperiodistas.cu/blogueros/directorio_blogs.html#D

¹⁸⁵ Ministerio de la Informática y las Comunicaciones. Resolución 179/2008. Disponible en: <http://www.mic.gov.cu/legislacion/R%20179-%202008%20Reglam%20Proveedores%20Serv%20Acceso%20Internet%20al%20Publico.pdf>

excepcionales, así como para la realización de tareas impostergables para el aseguramiento de la defensa y seguridad del estado”. Cuando un proveedor incumple el reglamento, puede ser sancionado con la invalidación temporal o definitiva de las licencias de operación, o con la suspensión temporal o definitiva de los servicios y los contratos que haya su[scrito] con el Proveedor de Servicios Públicos de Transmisión de Datos y Acceso a *internet*, señala el artículo 21 de la resolución citada¹⁸⁶.

176. La Resolución 55/2009, que rige desde junio de 2009, estableció el mismo reglamento para los denominados Proveedores de Servicios Públicos de Alojamiento, Hospedaje y Aplicaciones¹⁸⁷. De acuerdo a esta resolución, el reglamento comprende a las personas jurídicas cubanas que hayan recibido una licencia de operación como Proveedor de Servicios Públicos de Acceso a *internet*, lo que incluye a aquellos que alquilen un espacio físico para que el cliente coloque su propia computadora; a aquéllos que den el servicio de hospedaje de sitios, aplicaciones e información; y aquéllos que otorguen servicios a terceros de aplicaciones.

177. Al respecto, la CIDH recuerda que *internet* “constituye un instrumento que tiene la capacidad de fortalecer el sistema democrático, contribuir con el desarrollo económico de los países de la región, y fortalecer el pleno ejercicio de la libertad de expresión. *Internet* es una tecnología sin precedentes en la historia de las comunicaciones que permite el rápido acceso y transmisión a una red universal de información múltiple y variada, maximizar la participación activa de la ciudadanía a través del uso de *internet* contribuye al desarrollo político, social, cultural y económico de las naciones, fortaleciendo la sociedad democrática. A su vez, *internet* tiene el potencial de ser un aliado en la promoción y difusión de los derechos humanos y los ideales democráticos y un instrumento de importante envergadura para el accionar de organizaciones de derechos humanos pues por su velocidad y amplitud permite transmitir y recibir en forma inmediata condiciones que afectan los derechos fundamentales de los individuos en diferentes regiones”¹⁸⁸.

178. Por otra parte, la CIDH recibió información que señala que el gobierno de Cuba le habría negado el permiso a la bloguera cubana, Yoani Sánchez, para que viajase a la ciudad de Nueva York a recibir el premio “María Moors Cabot 2009” de la Universidad de Columbia, el 14 de octubre de 2009. Según la información recibida, es la cuarta vez que el gobierno cubano le habría negado a Sánchez la posibilidad de viajar fuera del territorio cubano¹⁸⁹.

¹⁸⁶ El artículo 21 de la Resolución 179/2008 señala que: “Todo Proveedor que incumpla lo dispuesto en el presente Reglamento y en las disposiciones legales vigentes en la materia, está sujeto a la aplicación de las siguientes medidas: a) Invalidación temporal o definitiva de las licencias de operación administrativamente concedidas por la Agencia de Control y Supervisión del Ministerio de la Informática y las Comunicaciones; b) Suspensión temporal o definitiva, de los servicios y los contratos que haya suscrito con el Proveedor de Servicios Públicos de Transmisión de Datos y Acceso a Internet debidamente reconocido y autorizado por el Ministerio de la Informática y las Comunicaciones”.

¹⁸⁷ Ministerio de la Información y las Comunicaciones. Resolución 55/2009. <http://www.mic.gov.cu/legislacion/R%2055-09%20Proveedores%20Serv%20Publicos%20Aloj%20Hosped%20y%20Aplio.pdf>.

¹⁸⁸ CIDH. Informe Anual 1999: Informe Anual del Relator Especial para la Libertad de Expresión 1999; Capítulo II. Evaluación sobre el Estado de la Libertad de Expresión en el Hemisferio; D. Internet y Libertad de Expresión.

¹⁸⁹ Sociedad Interamericana de Prensa. 14 de octubre de 2009. *La SIP critica al gobierno cubano por impedir salida del país a bloguera galardonada*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&id=4273&idioma=sp; Reporteros Sin Fronteras. 15 de octubre de 2009. *Darsi Ferrer empieza una huelga de hambre tras 80 días de “detención preventiva” y la represión no conoce tregua*. Disponible en: <http://www.rsfs.org/Darsi-Ferrer-empieza-una-huelga-de-hambre/>; Agencia de Noticias AFP. 14 de octubre de 2009. *Bloguera Yoani Sánchez dice Cuba le negó*

179. La CIDH recalca que el principio 4 de la Declaración de Principios señala que, “el acceso a la información [...] es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho”.

180. Asimismo, la CIDH recuerda que el principio 5 de la Declaración de Principios señala que, “[l]a censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”.

c. Agresiones y amenazas

181. La CIDH también recibió información, según la cual, algunos periodistas que no apoyan al gobierno cubano habrían sido objeto de amenazas y golpes por parte de las fuerzas de seguridad del Estado.

182. El periodista Álvaro Yero Felipe, habría sido golpeado por miembros de la fuerza pública el 5 de abril de 2009. Según la información recibida, Yero Felipe habría sido interceptado por agentes de la Policía Política, cuando se dirigía con dos personas a una reunión de apoyo a presos políticos. La información señala que el periodista habría sido llevado a las cercanías del Parque Lenin, donde le propinaron una paliza que le provocó equimosis en el rostro, fractura del tabique nasal y lesiones en la boca¹⁹⁰.

183. Por otra parte, la CIDH recibió información según la cual los blogueros Luis Felipe González Rojas y Yosvani Anzardo Hernández, de la provincia de Holguín, habría sido gravemente golpeados por las fuerzas de seguridad durante un operativo realizado el 10 de septiembre de 2009, en el cual les confiscaron sus computadoras personales y sus teléfonos celulares. González Rojas fue liberado 4 horas después, mientras que Anzardo Hernández permaneció detenido durante 14 días¹⁹¹.

184. Asimismo, la CIDH recibió información según la cual, el 6 de noviembre de 2009, Yoani Sánchez y otros blogueros habrían sido detenidos y golpeados en La Habana por miembros de las fuerzas de seguridad vestidos de civiles, cuando se dirigían a participar de una protesta en contra de la violencia. Según la información, Sánchez y los blogueros habrían sido interceptados por tres miembros de la Seguridad del Estado, quienes los habrían obligado a meterse en dos autos, donde—por espacio de 20 minutos—los maltrataron “físicamente y verbalmente”, según denunció la propia Sánchez en su blog, *Generación Y*¹⁹².

permiso para viajar a EEUU. Disponible en: <http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5gA6cDLjanYMK2o3hS9oWlpCaa9vg>.

¹⁹⁰ Periodistas en Español. 7 de abril de 2009. *Golpeado por la seguridad del Estado el periodista cubano Álvaro Yero Felipe*. http://www.p-es.org/index.php?option=com_content&task=view&id=2931&Itemid=62; Reporteros Sin Fronteras. 7 de abril de 2009. *Cuba: La Seguridad del Estado da una paliza a joven periodista disidente*.

¹⁹¹ Reporteros sin Fronteras. 25 de septiembre de 2009. *El director del periódico digital Candonga liberado tras 14 días de detención*. Disponible en: <http://www.rsf.org/Bloqueo-de-sitios-y.html>; Trinchera Cubana. 6 de abril de 2009. *Golpeado periodista independiente*. Disponible en: <http://www.trinchercubana.net/editoriales2.php?id=29>.

¹⁹² Blog Generación Y. 8 de noviembre de 2009. *Secuestro estilo camorra*. Disponible en: <http://www.desdecuba.com/generaciony/?p=2468>; Human Rights Watch. 7 de noviembre de 2009. *Cuba: Secuestran y golpean a destacada autora de un blog*. Disponible en:

185. La CIDH recuerda que el principio 9 de la Declaración de Principios advierte que la intimidación y la amenaza constituyen una violación a los derechos fundamentales de las personas y “coarta severamente la libertad de expresión”. La Relatoría Especial entiende que la detención y posteriores restricciones e intimidaciones de las que los reporteros fueron objeto son claras formas de restringir la labor periodística y por ende, el ejercicio de la libertad de expresión.

186. Por otra parte, el animador y periodista del espectáculo Javier Ceriani, de nacionalidad argentina, denunció que fue sacado en forma violenta del concierto “Paz Sin Fronteras”—del cantante colombiano Juanes—el 20 de septiembre de 2009 en La Habana por parte de agentes de seguridad cubanos, poco después que desplegó un cartel con la palabra “libertad”. Ceriani denunció que los agentes lo llevaron a la habitación del Hotel Vedado y lo obligaron a permanecer recluido y aislado durante varias horas, hasta que terminó el concierto¹⁹³.

187. La CIDH reitera una vez más que el principio 9 de la Declaración de Principios señala que, “[e]l asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”.

188. La CIDH también recuerda que el principio 1 de la Declaración de Principios indica que, “[l]a libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas. Es, además, un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática”.

189. En tanto, el principio 2 señala que, “[t]oda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

11. Ecuador¹⁹⁴

190. La Relatoría Especial observa con satisfacción el Anteproyecto de Código Orgánico de Garantías Penales, que eliminaría, entre otros, los delitos de ofensas contra

<http://www.hrw.org/es/news/2009/11/07/cuba-secuestran-y-golpean-destacada-autora-de-un-blog>; El País de Madrid. 7 de noviembre de 2009. *Yoani Sánchez denuncia un “secuestro siciliano” de la policía para impedirle participar en una manifestación crítica*. Disponible en: http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Yoani/Sanchez/denuncia/secuestro/siciliano/policia/impedirle/participar/manifiestacion/critica/elpepusoc/20091107elpepusoc_1/Tes.

¹⁹³ El Nuevo Herald. 25 de septiembre de 2009. *Ceriani ofrece su versión de incidente en La Habana*. Disponible en: <http://www.miamiherald.com/1321/story/1250726.html>; Radio Martí. 22 de septiembre de 2009. *Retienen en Cuba a periodista extranjero que asistió al Concierto Paz sin Fronteras*. Disponible en: <http://www.martinoticias.com/FullStory.aspx?ID=F5984769-485A-4DA6-B94A1E4F11502A0C>.

¹⁹⁴ Para la elaboración de esta sección del capítulo II del Informe Anual 2009, la Relatoría Especial tomó los datos disponibles al 30 de noviembre de 2009. La información relacionada con aquellos casos ocurridos con posterioridad a la fecha de cierre del Informe Anual 2009 puede ser verificada en la sección de comunicados de prensa de los sitios web de la Relatoría Especial (<http://www.cidh.org/relatoria>) y de la CIDH (<http://www.cidh.org>).

funcionarios públicos, el desacato y ciertas modalidades de injuria¹⁹⁵. La Relatoría Especial considera este avance como una iniciativa que toma en cuenta la doctrina y la jurisprudencia interamericanas en torno al delito de desacato, así como lo expresado en el principio 11 de la Declaración de Principios, según el cual, “los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. Las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como ‘leyes de desacato’ atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información”.

191. Asimismo, el 9 de noviembre de 2009, el Estado entregó a la Relatoría Especial una comunicación relacionada con los hechos reportados en el capítulo II del Informe Anual 2008. La Relatoría Especial valora positivamente esta práctica y agradece al Estado la entrega de estos datos, los cuales han sido tomados en cuenta para la elaboración de esta sección del Informe Anual 2009. En relación con los casos de Eduardo Molina y Germán Vera, camarógrafos de la *Red Telesistema* (RTS), el Estado señaló que “ha[bía] dirigido un oficio, signado con el número 2042, al Ministro Fiscal del Guayas, [...], solicitando información sobre las investigaciones iniciadas”¹⁹⁶. En cuanto al periodista de la emisora *Luz y Vida*, Freddy Aponte, el Estado indicó que el Anteproyecto de Código Orgánico de Garantías Penales “contempla[r]ía [...] despenalizar [el] delito de injurias otorgándole la categoría de delito menor con sanciones de multa y sin pena de privación de libertad”¹⁹⁷. Respecto al caso de Francisco Vivanco, director del diario *La Hora*, el Estado afirmó que la denuncia en su contra fue desestimada, y que no existe en el “ordenamiento jurídico [ecuatoriano] la posibilidad legal de reabrir una denuncia desestimada por la autoridad competente”¹⁹⁸. Sobre la solicitud de inicio de una querrela contra el diario *El Universo*, el Estado indicó que “sobre tales hechos no se ha[bía] iniciado ningún proceso penal”¹⁹⁹. En cuanto al proceso de incautación de bienes por parte de la Agencia de Garantía de Depósitos, el Estado enfatizó que éste “tiene como objetivo proteger los recursos de millones de depositantes perjudicados por el grupo económico Isafas y [que] de ninguna forma constituye una actuación arbitraria [...] con el fin de restringir el derecho a la libertad de expresión. Al momento, los canales de televisión *Gama TV* (antes *Gamavisión*), *TC* y

¹⁹⁵ Comunicación entregada el 17 de noviembre de 2009 por el Estado a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Nota 4-2-321/2009; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 19 de noviembre de 2009. *Anteproyecto de Código Orgánico de Garantías Penales. Borrador para discusión*. Disponible en: http://www.minjusticia-dh.gov.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=305&Itemid=210%20target=.

¹⁹⁶ Comunicación entregada el 9 de noviembre de 2009 por el Estado a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Nota 4-2-310/2009, pp. 4-5; CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II: Evaluación sobre el estado de la situación de la libertad de expresión en el hemisferio, párr. 102. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

¹⁹⁷ Comunicación entregada el 9 de noviembre de 2009 por el Estado a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Nota 4-2-310/2009, p. 5; CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II: Evaluación sobre el estado de la situación de la libertad de expresión en el hemisferio, párr. 103. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

¹⁹⁸ Comunicación entregada el 9 de noviembre de 2009 por el Estado a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Nota 4-2-310/2009, p. 6; CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II: Evaluación sobre el estado de la situación de la libertad de expresión en el hemisferio, párr. 105. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

¹⁹⁹ Comunicación entregada el 9 de noviembre de 2009 por el Estado a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Nota 4-2-310/2009, p. 6; CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II: Evaluación sobre el estado de la situación de la libertad de expresión en el hemisferio, párr. 105. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

Cable Noticias se encuentran desarrollando con normalidad su programación, incluida la de noticieros y espacios de opinión²⁰⁰. Finalmente, respecto al caso de radio *Ritmo*, el Estado señaló que la emisora todavía no habría apelado la decisión de cierre “ante el Tribunal Contencioso Administrativo”²⁰¹.

192. Durante 2009, la Relatoría Especial recibió información sobre un creciente número de amenazas y agresiones contra periodistas y medios de comunicación. El 25 de junio de 2009, Eduardo Vite Benítez Mata, periodista del canal *Telecosta*, habría sido baleado por desconocidos en la ciudad de Esmeraldas, en la provincia del mismo nombre. De acuerdo con los datos recibidos, Benítez recibió un disparo en su brazo derecho cuando transitaba en una motocicleta. Benítez conduce un programa de opinión en el que realiza críticas y denuncias periodísticas sobre distintas materias²⁰².

193. Por otra parte, el 28 de septiembre de 2009, Aquiles Arismendi, director de noticias de la radio *La Voz de su Amigo*, resultó ileso luego de un presunto intento de homicidio. De acuerdo con la información recibida, desconocidos habrían disparado contra el vehículo en el que el comunicador se movilizaba junto con su familia. Arismendi señaló que, en días anteriores, habría recibido una amenaza de muerte en la que le habrían advertido que “le quedaban pocos días”. Arismendi se habría visto obligado a salir de la ciudad por cuenta de tales amenazas²⁰³.

194. La Relatoría Especial también recibió información sobre las agresiones sufridas por la corresponsal de la cadena televisiva *Telesur*, Elena Rodríguez. La periodista habría sido atacada por presuntos opositores al gobierno durante la noche del 16 de septiembre de 2009, en Quito, cuando circulaba en un vehículo particular. De acuerdo con la información recibida, los agresores la habrían golpeado con la culata de un revólver, la habrían sacado del automóvil a la fuerza y le habrían propinado patadas en el suelo, provocándole traumatismo craneal y hematomas en el cuerpo. Rodríguez señaló que el ataque estaría relacionado con su actividad profesional, dado que al día siguiente encontró una nota en su auto que la acusaba de trabajar para el gobierno del Presidente Rafael Correa Delgado que señalaba: “la próxima vez no te salvarás”²⁰⁴.

²⁰⁰ Comunicación entregada el 9 de noviembre de 2009 por el Estado a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Nota 4-2-310/2009, pp. 6-7; CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II: Evaluación sobre el estado de la situación de la libertad de expresión en el hemisferio, párrs. 108-109. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

²⁰¹ Comunicación entregada el 9 de noviembre de 2009 por el Estado a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Nota 4-2-310/2009, p. 7; CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II: Evaluación sobre el estado de la situación de la libertad de expresión en el hemisferio, párr. 111. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

²⁰² Instituto Prensa y Sociedad. 7 de julio de 2009. *Balean a periodista. Se desconocen los motivos del atentado*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1884>; Fundamedios. Fecha no especificada. *Periodista de televisión baleado en la localidad costera de Esmeraldas*. Disponible en: <http://www.fundamedios.org/home/contenidos.php?id=152&identificaArticulo=666>.

²⁰³ Fundamedios. Fecha no especificada. *Periodista radial denuncia amenazas de muerte*. Disponible en: <http://www.fundamedios.org/home/contenidos.php?id=152&identificaArticulo=774>; El Comercio. 10 de octubre de 2009. *Periodista denuncia ataque a su familia*. Disponible en: http://www1.elcomercio.com/solo_texto_search.asp?id_noticia=198896&anio=2009&mes=10&dia=2.

²⁰⁴ Relatoría Especial – CIDH. 21 de julio de 2009. Comunicado No. R72/09. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=765&IID=2>; Instituto Prensa y Sociedad. 16 de septiembre de 2009. *Corresponsal de Telesur denuncia golpiza desconoce las causas*. Disponible en: http://www.ifex.org/ecuador/2009/09/23/rodriguez_beaten/es/

195. La Relatoría Especial conoció igualmente sobre las agresiones sufridas por el periodista Rafael Castro y el camarógrafo Jorge Cabezas, del programa "En busca de respuestas", que se transmite en *Ecuador TV*. El 24 de septiembre de 2009, los comunicadores fueron severamente golpeados por presuntos estudiantes que participaban en las manifestaciones organizadas por el sindicato de maestros en la ciudad de Guayaquil. Durante las protestas también habrían sido agredidos el camarógrafo Mauricio Cerón, de la cadena televisiva *Ecuavisa*; el reportero gráfico del diario *Hoy*, César Muñoz; y una periodista de medios estatales que pidió reserva de su identidad por temor a represalias²⁰⁵.

196. Asimismo, la Relatoría Especial recibió información que indica que el 29 de diciembre de 2009, la periodista Ana María Cañizares, el camarógrafo Manuel Tumbaco y el asistente de cámara Francisco Quizno, del canal de televisión *Teleamazonas*, habrían sido agredidos en Quito cuando se dirigían en un automóvil a la sede del canal, luego de realizar una cobertura en la Asamblea Nacional. De acuerdo con la información recibida, el automóvil fue interceptado por una camioneta que le cerró el paso, y sus ocupantes golpearon al camarógrafo y al asistente de cámara²⁰⁶.

197. El 12 de enero de 2009, un grupo de reclusas de la cárcel de Guayaquil habría agredido a la periodista del diario *El Universo*, Juanita Von Buchwald, cuando ésta pretendía realizar unas entrevistas en el centro penitenciario²⁰⁷.

198. El 18 de marzo de 2009, el camarógrafo José Vallejo, del canal *Gama TV*, habría sido agredido por manifestantes del gremio de taxistas en la ciudad de Quito. Según la denuncia formulada, la agresión habría ocurrido cuando éstos se percataban que Vallejo habría grabado a varios manifestantes que venían causando daños a vehículos particulares que pasaban por el lugar²⁰⁸.

199. Asimismo, la Relatoría Especial conoció que los reporteros del diario *El Comercio*, Mariela Rosero y Martín Jaramillo, habrían sido golpeados por un grupo de estudiantes cerca de la universidad Central de Quito. Los comunicadores trataban de cubrir el desarrollo de una reunión estudiantil, pero no se les habría sido permitido el acceso al lugar. Cuando se estaban retirando, un grupo de personas se habría abalanzado contra los periodistas. Los periodistas habrían sido golpeados y agredidos y sus equipos periodísticos habrían sido arrebatados²⁰⁹.

²⁰⁵ Relatoría Especial – CIDH. 21 de julio de 2009. Comunicado de Prensa No. R72/09. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=765&IID=2>; Instituto Prensa y Sociedad. 2 de octubre de 2009. *Estudiantes agreden a periodistas durante manifestaciones*. Disponible en: http://www.ifex.org/ecuador/2009/10/02/students_assault_journalists/es/

²⁰⁶ Relatoría Especial – CIDH. 31 de diciembre de 2009. Comunicado de Prensa No. R88/09. Disponible en: <http://cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=777&IID=2>.

²⁰⁷ Fundamedios. Fecha no identificada. *Presidarias agreden a periodistas*. Disponible en: <http://www.fundamedios.org/home/contenidos.php?id=152&identificaArticulo=553>; Instituto Prensa y Sociedad. 16 de enero de 2009. *Presidarias agreden a periodistas*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1701>.

²⁰⁸ Fundamedios. Fecha no especificada. *Camarógrafo agredido en protesta de gremio de taxistas*. Disponible en: <http://www.fundamedios.org/home/contenidos.php?id=152&identificaArticulo=602>; Instituto Prensa y Sociedad. 20 de marzo de 2009. *Camarógrafo agredido en protesta de taxistas*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1794>.

²⁰⁹ Instituto Prensa y Sociedad. 13 de julio de 2009. *Estudiantes agreden a reporteros en Quito*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1892>; Fundamedios. Fecha no especificada. *Periodista y fotógrafo agredidos*. Disponible en: <http://www.fundamedios.org/home/contenidos.php?id=152&identificaArticulo=681>.

200. La Relatoría Especial recibió información según la cual, el 14 de agosto de 2009, Carlos Proaño, periodista del programa *Notivisión* que se emite por la emisora *Radio Visión* de Quito, habría sido amenazado de muerte. En la llamada, un sujeto le habría amenazado señalando: “sabemos que tienes documentos, si abres la boca no respondemos”. Los datos recibidos indican que el comunicador venía investigando asuntos relacionados con la comisión de actos de corrupción administrativa²¹⁰.

201. El 13 de marzo de 2009, el editor de las páginas de opinión del diario *El Comercio*, Emilio Palacio, habría sido amenazado a través de un correo electrónico en el cual se le recriminaba por sus críticas al Presidente Rafael Correa. El periodista denunció los hechos ante las autoridades y le fue asignada protección policial²¹¹.

202. La Relatoría Especial tomó conocimiento de que el 4 de agosto de 2009, varios medios de comunicación nacionales habrían sido amenazados de manera simultánea a través de un correo electrónico, que les acusaba de manipular la información y de “mantener al país en la ignorancia”. El mensaje habría sido remitido varias veces a periodistas de los diarios *Hoy*, *El Comercio*, *El Universo*, *Expreso* y el canal *Teleamazonas*²¹².

203. Durante 2009, la Relatoría Especial fue informada sobre tres ataques a las sedes de medios de comunicación. En la madrugada del 17 de febrero de 2009, desconocidos habrían realizado varios disparos contra la sede del semanario *Mi Pueblo*, en Guayaquil, provincia de Guayas, sin que se registraran heridos²¹³. En otro caso, el 7 de abril de 2009, desconocidos habrían ingresado a las instalaciones del canal *Telecosta* y de la emisora *Radio Gaviota*, rociando con ácido sus equipos. Directivos de *Radio Gaviota* indicaron que también habrían recibido amenazas de muerte²¹⁴.

204. La Relatoría Especial también conoció que el 1° de octubre de 2009, los periodistas Marieta Campaña y René Fraga y el conductor Luis Espinosa, del diario *Expreso*, habrían sido retenidos durante varias horas por manifestantes de comunidades indígenas en la localidad Simón Bolívar, en la Amazonía ecuatoriana. De acuerdo con la información recibida, los manifestantes, que protestaban contra la Ley de Aguas, habrían llevado por la

²¹⁰ Instituto Prensa y Sociedad. 28 de agosto de 2009. *Amenazan a periodista por sus investigaciones de corrupción*. Disponible en: http://www.ifex.org/ecuador/2009/08/28/proano_threatened/es/; Fundamedios. Fecha no especificada. *Periodista recibe amenaza por investigación periodística*. Disponible en: <http://www.fundamedios.org/home/contenidos.php?id=152&identificaArticulo=758>.

²¹¹ Fundamedios. Fecha no especificada. *Editor de opinión de diario 'El Universo' recibe amenazas*. Disponible en: <http://www.fundamedios.org/home/contenidos.php?id=152&identificaArticulo=601>; El Universo. 14 de marzo de 2009. *Emilio Palacio denunció ayer una amenaza*. Disponible en: <http://www.eluniverso.com/2009/03/14/1/1355/34ACE8A287154139BD073DB61D415CC6.html>; Instituto Prensa y Sociedad. 20 de marzo de 2009. *Amenazan a editor de diario por criticar programa radial de presidente*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1793>.

²¹² Instituto Prensa y Sociedad. 7 de agosto de 2009. *Amenazan a periodistas vía correo electrónico*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1944>; Fundamedios. Fecha no especificada. *Periodistas reciben amenazas por correo electrónico*. Disponible en: <http://www.fundamedios.org/home/contenidos.php?id=152&identificaArticulo=733>.

²¹³ Fundamedios. Fecha no especificada. *Ecuador: atacan semanario a balazos*. Disponible en: <http://www.fundamedios.org/home/contenidos.php?id=152&identificaArticulo=571>; Instituto Prensa y Sociedad. 23 de febrero de 2009. *Balean sede de semanario. No descartan que se deba por críticas al gobierno*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1770>.

²¹⁴ Fundamedios. Fecha no especificada. *Ataques y amenazas a medios de comunicación en Esmeraldas*. Disponible en: <http://www.fundamedios.org/home/contenidos.php?id=152&identificaArticulo=614>; Reporteros Sin Fronteras. 15 de abril de 2009. *Material de canal de televisión Telecosta dañado, director de Radio Gaviota amenazado*. Disponible en: http://www.ifex.org/ecuador/2009/04/15/telecosta_acid_attack/es/.

fuerza a los comunicadores a un coliseo de la localidad. Luego de la intervención de un líder indígena, habrían sido liberados²¹⁵.

205. La Relatoría Especial exhorta al Estado a investigar y esclarecer los graves hechos de violencia registrados contra los periodistas y llama a las autoridades para que promuevan una cultura del respeto por el pensamiento diverso y se abstengan de hacer declaraciones que, de cualquier manera, puedan fomentar un clima de intolerancia social. Como lo ha indicado de forma reiterada la Relatoría Especial, la diversidad, el pluralismo y el respeto por la difusión de todas las ideas y opiniones, son condiciones esenciales para el funcionamiento de cualquier sociedad democrática. Las autoridades deben contribuir decisivamente a la construcción de un clima de tolerancia y respeto en el cual todas las personas puedan expresar su pensamiento y opiniones sin miedo a ser agredidas, sancionadas o estigmatizadas por ello. Asimismo, el deber del Estado de crear las condiciones que permitan que todas las ideas u opiniones puedan ser libremente difundidas, incluye la obligación de investigar y sancionar adecuadamente a quienes usan la violencia para silenciar a los comunicadores o a los medios de comunicación. El principio 9 de la Declaración de Principios señala que, el “asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción de material de los medios de comunicación viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”.

206. Al respecto, la Relatoría Especial observa con preocupación las declaraciones del Presidente Rafael Correa en referencia a los medios de comunicación. La Relatoría Especial ha recibido información que indica que, de manera frecuente, el Presidente dedica cerca de una hora de su espacio televisivo semanal para descalificar duramente a la prensa, y tildarla, en diversas oportunidades, de ser “conspirador[a]”, “corrupta”, “desestabilizador[a]”, “irresponsable” y “mentirosa”. De la misma forma, habría invitado a la ciudadanía a no comprar los periódicos y amenazado públicamente con emprender acciones judiciales contra algunos medios y periodistas críticos de su gobierno²¹⁶.

207. En el mismo sentido, la Relatoría Especial conoció que el ex Ministro de Seguridad Gustavo Larrea habría denunciado ante el Parlamento Nacional que varios

²¹⁵ Instituto Prensa y Sociedad. 6 de octubre de 2009. *Indígenas retienen a equipo periodístico*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=2026>; Fundamedios. Fecha sin especificar. *Equipo periodístico detenido en protesta indígena*. Disponible en: <http://www.fundamedios.org/home/contenidos.php?id=152&identificaArticulo=776>.

²¹⁶ Fundamedios. Fecha no especificada. *Gobierno utiliza cadenas nacionales para tratar de mentirosos a periodistas*. Disponible en: <http://www.fundamedios.org/home/contenidos.php?id=152&identificaArticulo=604>; El Clarín. 4 de septiembre de 2009. *En Ecuador también acosan a la prensa y atacan a periodistas*. Disponible en: <http://www.clarin.com/diario/2009/09/04/sociedad/s-01992030.htm>; Fundamedios. Fecha no especificada. *Presidente dedica más de una hora para cuestionar notas periodísticas; artículos de opinión y el trabajo de los medios*. Disponible en: <http://www.fundamedios.org/home/contenidos.php?id=152&identificaArticulo=702>; Fundamedios. Fecha no especificada. *Diario sufre constante acoso de presidente Rafael Correa*. Disponible en: <http://www.fundamedios.org/home/contenidos.php?id=152&identificaArticulo=554>; Fundamedios. Fecha no especificada. *Virulenta crítica presidencial a editorial de rotativo*. Disponible en: <http://www.fundamedios.org/home/contenidos.php?id=152&identificaArticulo=689>; Sociedad Interamericana de Prensa. 24 de julio de 2009. *Condena la SIP clima de confrontación de Gobierno ecuatoriano con la prensa*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&id=4220&idioma=sp; Sociedad Interamericana de Prensa. 25 de junio de 2009. *La SIP lamenta actitud de retaliación del presidente Rafael Correa*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&id=4205&idioma=sp; YouTube. 30 de noviembre de 2008. *Informe Rafael Correa: Prensa corrupta y mediocre ataca casas MIDUVI*. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=oW--VVvD6JQ>.

periodistas y medios de comunicación “estar[an] [siendo] pagados por la *Central Intelligence Agency* (CIA, por sus siglas en inglés)”. De acuerdo con la información recibida, las acusaciones habrían sido hechas sin presentar ningún tipo de prueba y sin dar nombres propios, lo cual habría generado la protesta de los directores de varios medios de comunicación²¹⁷.

208. La Relatoría Especial tiene presente que la función democrática de la libertad de expresión exige que los funcionarios estatales se pronuncien sobre cuestiones de interés público en cumplimiento de sus atribuciones legales. Bajo tales circunstancias, el ejercicio de la libertad de expresión de las autoridades estatales no es solamente un derecho, sino que se convierte en un deber²¹⁸. Esto significa también que los funcionarios públicos pueden ejercer su derecho a la libertad de expresión para controvertir aquellas expresiones cuyo contenido no consideren adecuado o exacto, o para responder a las críticas que consideren injustas o engañosas. No obstante, en dicho ejercicio, los funcionarios estatales están sometidos a limitaciones especiales. En primer lugar, como lo ha indicado la Corte Interamericana, los funcionarios estatales tienen el deber de constatar de manera razonable, aunque no necesariamente exhaustiva, los hechos en los que fundamentan sus opiniones, y deben hacerlo “con una diligencia aún mayor a la empleada por los particulares, en atención al alto grado de credibilidad de la que gozan y en aras de evitar que los ciudadanos reciban una versión manipulada de los hechos”²¹⁹. En segundo término, los funcionarios públicos tienen un deber de mayor tolerancia frente a la crítica. Tal como ha sido reiteradamente señalado por los órganos del sistema interamericano, en el marco de la Convención Americana, el derecho a la libertad de expresión debe garantizarse no sólo en cuanto a la difusión de ideas e informaciones recibidas favorablemente o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también en cuanto a las que ofenden, chocan, inquietan o resultan ingratas a los funcionarios públicos o a un sector de la población. Tales son, precisamente, las exigencias del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura sin los cuales no existe una sociedad verdaderamente democrática²²⁰. Finalmente, los funcionarios públicos, en tanto “garante[s] de los derechos fundamentales de las personas”, no pueden “llegar a desconocer dichos derechos” a través de sus declaraciones²²¹. Los funcionarios públicos, en especial las más

²¹⁷ Fundamedios. Fecha no especificada. *Ex ministro coordinador de seguridad acusa a periodistas de ser miembros de la CIA*. Disponible en: <http://www.fundamedios.org/home/contenidos.php?id=152&identificaArticulo=658>; Expreso. Fecha no especificada. *Periodistas llaman a Larrea a dar nombres de los acusados*. Disponible en: <http://www.expreso.ec/ediciones/2009/06/04/actualidad/periodistas-llaman-a-larrea-a-dar-nombres-de-los-acusados/Default.asp>.

²¹⁸ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008, Serie C No. 182, párr. 131; CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual 2008 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión, párr. 202. OEA/Ser.L/V/II.134. Doc. 5 rev. 1. 25 febrero 2009. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

²¹⁹ Corte IDH. *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr.139. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_194_esp.pdf; Corte IDH. *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 151. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_195_esp.pdf.

²²⁰ Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 113; Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 69.

²²¹ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008, Serie C No. 182, párr. 131; CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual 2008 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión, párrs. 202-

altas autoridades estatales, deben tomar en cuenta que las personas que trabajan para determinados medios de comunicación social pueden ver exacerbadas las situaciones de riesgo a las que normalmente se ven enfrentados, si ese medio es objeto de discursos oficiales estigmatizantes²²². En este punto, como lo ha manifestado de manera reiterada la CIDH, el Estado no sólo debe ejercer diligentemente su deber de garantía de la libertad de expresión, sino que tiene que evitar incrementar el nivel de riesgo al cual los periodistas se encuentran expuestos.

209. Como ya fuera mencionado, en Ecuador se ha presentado un creciente clima de polarización en el cual las agresiones y amenazas contra periodistas y medios de todas las líneas editoriales se ha incrementado. En estas circunstancias, los agentes del Estado deben procurar disminuir el nivel de riesgo de las personas más amenazadas y adoptar mecanismos eficientes de protección. Tal como ha sido indicado en el párrafo anterior, el derecho a la libertad de expresión de los altos funcionarios del Estado no es un derecho absoluto, y por lo mismo, puede estar sujeto a restricciones, especialmente, cuando interfiere con los deberes de garantía y protección respecto de los habitantes de un Estado²²³.

210. Por otra parte, la Relatoría Especial manifiesta su preocupación por los casos de posibles detenciones ilegales de periodistas. Según la información recibida, el 20 de enero de 2009, el periodista Francisco Farinango, de la radio comunitaria *Intipacha*, habría sido detenido por varios agentes policiales cuando cubría una protesta indígena en el Cantón Pedro Moncayo, en la provincia de Pichincha. Los policías lo habrían acusado de ser agitador de la protesta y, por tal razón, habría sido detenido por varias horas²²⁴.

211. La Relatoría Especial también tomó conocimiento de que el 12 de abril de 2009, Israel Díaz y Vicente Albán, periodistas del *Canal 4 Lago Sistema Televisión*, habrían sido agredidos por agentes policiales cuando realizaban la cobertura de un operativo en Nueva Loja, provincia de Sucumbíos. De acuerdo con la información recibida, la presencia de los comunicadores habría molestado a los oficiales, quienes habrían detenido a Albán por más de siete horas²²⁵.

212. El 25 de enero de 2009, el periodista Adolfo Caiminagua Herrera, del diario *Opinión*, habría sido detenido de manera arbitraria por agentes de la Policía en el municipio

205. OEA/Ser.L/V/II.134. Doc. 5 rev. 1. 25 febrero 2009. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

²²² Corte IDH. *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr.143. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_194_esp.pdf; Corte IDH. *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 155. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_195_esp.pdf.

²²³ Corte I.D.H., *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo")*, Sentencia de 5 de agosto de 2008, Serie C, No. 182.

²²⁴ Fundamedios. Fecha no especificada. *Periodista es detenido en manifestaciones indígenas*. Disponible en: <http://www.fundamedios.org/home/contenidos.php?id=152&identificaArticulo=556>; Reporteros Sin Fronteras. 22 de enero de 2009. *Ponen en libertad a un periodista comunitario pero mantienen abiertas las diligencias*. Disponible en: <http://www.rsfsf.org/Ponen-en-libertad-a-un-periodista.html>; Instituto Prensa y Sociedad. 23 de enero de 2009. *Detienen a periodista durante manifestación indígena*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1711>.

²²⁵ Fundamedios. Fecha no especificada. *Agresión a camarógrafo y detención de periodista*. Disponible en: <http://www.fundamedios.org/home/contenidos.php?id=152&identificaArticulo=621>; Instituto Prensa y Sociedad. 21 de abril de 2009. *Policía detiene a reportero y agrede a camarógrafo en Sucumbíos*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1820>.

de Pasaje, Machala. Según la información recibida, Caiminagua se encontraba cubriendo la jornada electoral que se desarrollaba en el municipio, cuando tomó una fotografía del suboficial Luis Gonzalo Ayala Condolo. El agente se habría molestado y le habría exigido al comunicador la entrega de su equipo periodístico. Ante la negativa del periodista, éste habría sido detenido por 24 horas²²⁶.

213. En cuanto al derecho de acceso a la información, el 19 de mayo de 2009, la petrolera estatal Petroecuador le habría negado al diario *Hoy* el acceso a los documentos y a las instalaciones de la compañía. De acuerdo con la información recibida, esta situación se habría presentado en otras oportunidades, cuando varios periodistas de ese medio habrían tenido restricciones para acceder a la oficina de comunicaciones de dicha entidad²²⁷.

214. En otro caso que conoció la Relatoría Especial, la directora del Departamento de Cultura del Municipio de Esmeraldas, Katya Ubidia Guerra, habría negado al canal *Telecosta* la acreditación para realizar la cobertura de un evento público. De acuerdo con la información recibida, la funcionaria habría indicado que el medio maneja la información de manera "parcializada"²²⁸. El principio 4 de la Declaración de Principios indica que, el "acceso a la información [...] es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho".

215. En otra materia, la Relatoría Especial conoció de algunos procesos judiciales impulsados contra periodistas que informaron u opinaron sobre hechos de interés público. De acuerdo con la información recibida, el periodista Milton Nelson Chacaguasay, director del semanario *La Verdad*, fue querellado por injuria por un ex Ministro Fiscal, debido a una nota publicada en 2007 en la que se habría vinculado al ex funcionario estatal con un notario cuyos negocios presuntamente ilegales habrían perjudicado a varias personas. La publicación mencionada dio lugar a que se iniciara un proceso por injurias y, en abril de 2009, el periodista fue condenado a 30 días de pena privativa de la libertad. Luego de la apelación, la pena fue ampliada a cuatro meses de prisión efectiva. Chacaguasay cumple su condena en un centro de reclusión desde julio de 2009. De acuerdo con la información recibida, el periodista denunció graves violaciones del debido proceso en su causa y ha solicitado protección a las autoridades por temor a que puedan atentar contra su vida en la prisión²²⁹.

²²⁶ Fundamedios. Fecha no especificada. *Corresponsal de rotativo fue arrestado en una cobertura*. Disponible en: <http://www.fundamedios.org/home/contenidos.php?id=152&identificaArticulo=561>; Instituto Prensa y Sociedad. 10 de febrero de 2009. *Arrestan a reportero por fotografiar a policía*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1738>.

²²⁷ Fundamedios. Fecha no especificada. *Varios periodistas y medios tienen limitaciones al libre acceso de la información pública*. Disponible en: <http://www.fundamedios.org/home/contenidos.php?id=152&identificaArticulo=661>; Hoy. 23 de julio de 2009. *Petroecuador no otorga entrevistas para HOY*. Disponible en: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/petroecuador-no-otorga-entrevistas-para-hoy-359509.html>.

²²⁸ Instituto Prensa y Sociedad. 30 de julio de 2009. *Municipio rechaza pedido de acreditación de canal*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1928>; Fundamedios. Fecha no especificada. *Municipio de Esmeraldas obstruye las coberturas de un canal de televisión local*. Disponible en: <http://www.fundamedios.org/home/contenidos.php?id=152&identificaArticulo=723>.

²²⁹ Relatoría Especial - CIDH. 21 de julio de 2009. Comunicado No. R51/09. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=756&IID=2>; Reporteros Sin Fronteras. 16 de julio de 2009. *Nuevo encarcelamiento de un periodista por "injurias", Reporteros sin Fronteras denuncia una "persecución"*. Disponible en: <http://www.rsfs.org/Nuevo-encarcelamiento-de-un.html>; Instituto Prensa y Sociedad. 17 de julio de 2009. *Vuelven a encarcelar a periodista por injurias. Pide garantías por amenazas de muerte*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1907>; Fundamedios. Fecha no especificada. *Periodista vuelve a ser encarcelado por injurias y pide protección por amenazas de muerte*. Disponible en: <http://www.fundamedios.org/home/contenidos.php?id=152&identificaArticulo=695>.

Éste sería el segundo proceso penal por injurias por el cual el periodista habría sido privado de la libertad.

216. En relación con este caso, el Estado ha señalado que el Anteproyecto de Código Orgánico de Garantías Penales (ver *supra*) incorporaría la posibilidad de despenalizar el delito de injurias²³⁰. Asimismo, y en relación a un primer proceso penal por injurias seguido contra el mismo periodista, el Estado señaló que en noviembre de 2008, Nelson Chacaguasay acudió a la Oficina de Atención a la Ciudadanía del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en donde se le habría brindado asesoría. El Estado precisó que un funcionario de dicha cartera ministerial realizó una revisión de los procesos abiertos contra el periodista para contar con información sobre las circunstancias en las cuales se le habría privado de su libertad. En este contexto, y ante las denuncias de Chacaguasay sobre las presuntas irregularidades en el marco de la primera querrela, se le habría recomendado que interponga una solicitud formal ante la Comisión de Quejas del Consejo de la Judicatura, a fin de que este organismo verifique la idoneidad procesal que seguía su caso. También se le habría sugerido que interponga una acción extraordinaria de protección. En cuanto al segundo proceso penal por injurias, el Estado señaló que conforme al requerimiento del director de *Fundamedios*, se habría comisionado a la Defensoría del Pueblo la veeduría del debido proceso en el caso. El Estado agregó que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos haría seguimiento de la verificación solicitada a la oficina defensorial. Igualmente, también se le habría sugerido al periodista que interponga una acción extraordinaria de protección²³¹.

217. La Relatoría Especial considera que las distintas decisiones judiciales adoptadas contra el periodista Chacaguasay representan un retroceso en el avance regional según el cual las autoridades de los Estados no deben hacer uso del derecho penal para sancionar a quienes hacen investigaciones o emiten opiniones personales sobre asuntos de interés público, sobre funcionarios públicos, personas públicas o particulares involucrados voluntariamente en asuntos de interés público. Por esta razón, la Relatoría Especial observa con satisfacción la presentación del proyecto de ley que despenalizaría estas conductas.

218. La Relatoría Especial también fue informada de que el 28 de octubre de 2009, Giancarlo Zunino y Félix Pilco, representantes de la Nueva Junta Cívica de Guayaquil, habrían sido detenidos cuando colocaban letreros en varios pasos peatonales de la ciudad que declaraban al Presidente Correa como persona no grata. De acuerdo con la información recibida, Zunino y Pilco habrían sido acusados del delito tipificado en el artículo 128 del Código Penal, que contempla de 6 meses a 3 años de pena privativa de la libertad, para quien “incitare o fomentare por cualquier medio el separatismo, o el que ofendiere o vilipendiere a las instituciones públicas”. Los datos recibidos indican además que, aunque el proceso penal continúa, el 5 de noviembre de 2009 los representantes habrían sido puestos en libertad luego del pago de una fianza²³².

²³⁰ Comunicación entregada el 9 de noviembre de 2009 por el Estado a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Nota 4-2-310/2009, pp. 5-6; CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II: Evaluación sobre el estado de la situación de la libertad de expresión en el hemisferio, párr. 104. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

²³¹ Comunicación entregada el 1 de septiembre de 2009 por el Estado a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Nota 4-2-224/2009.

²³² Hoy. 29 de octubre de 2009. Acusan a directivos de incentivar separatismo. Disponible en: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/acusan-a-directivos-de-incentivar-separatismo-375436.html>; Expreso. *Detienen a opositores que colgaban carteles contra Correa en Guayaquil*. 28 de octubre de 2009. Disponible en: <http://www.diario-expreso.com/ediciones/2009/10/28/actualidad/detienen-a-opositores-que-colocaban-pancartas-contra-correa-en-guayaquil/default.asp?fecha=2009/10/28>; El Comercio. 30 de octubre de 2009. *Polémica por las*

219. Asimismo, la Relatoría Especial recibió información relacionada con los procedimientos administrativos iniciados en contra de *Teleamazonas*. El 25 de junio de 2009, la Superintendencia de Telecomunicaciones multó al canal por considerar que éste realizó una transmisión en directo que habría causado una “conmoción pública”. El artículo 58 (e) de la Ley de Radiodifusión y Televisión establece que se encuentra prohibido “[t]ransmitir noticias, basadas en supuestos, que puedan producir perjuicio o conmociones sociales o políticas”. El medio aseguró que en realidad se trata de una persecución debido a su postura crítica contra el gobierno²³³.

220. La información recibida por la Relatoría Especial indica que ésta sería la segunda sanción administrativa recibida por *Teleamazonas* durante 2009. Previamente, el 3 de junio de 2009, la Superintendencia de Telecomunicaciones multó a *Teleamazonas* por la “difusión de imágenes taurinas fuera del horario autorizado”. De acuerdo con el artículo 80 del Reglamento General a la Ley de Radiodifusión y Supervisión, la “[r]eincidencia de una misma falta de carácter técnico o administrativo; siempre que la misma haya sido cometida dentro del período de 1 año” permite aplicar “la sanción de suspensión de emisiones de la estación hasta noventa días”. Asimismo, el artículo 67 (j) de la Ley de Radiodifusión y Televisión dispone que las concesiones pueden ser canceladas por “incumplimiento al literal (e) del artículo 58 de la Ley de Radiodifusión y Televisión”²³⁴.

221. La Relatoría Especial también registra con preocupación las declaraciones de altas autoridades según las cuales se recurriría a nuevos procedimientos administrativos contra el diario *El Universo* y el canal *Teleamazonas*, luego de que estos medios informaran sobre los posibles efectos negativos de un contrato de explotación de gas en la Isla Puná en el golfo de Guayaquil. Las altas autoridades habrían acusado a estos medios de incitar a los pobladores de la isla a protestar contra el gobierno²³⁵.

222. En relación con estos casos, la Relatoría considera pertinente recordar que el principio 11 de la Declaración de Principios establece que, “los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad”, y subraya que el uso del poder punitivo del Estado, especialmente cuando es utilizado y aplicado por las autoridades sometidas a mayor escrutinio, tiene un grave efecto silenciador que restringe no sólo el

vallas contra Correa. Disponible en: http://ww1.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=313472&id_seccion=3; Sociedad Interamericana de Prensa. 65ª Asamblea General, 6 al 10 de noviembre 2009, Buenos Aires, Argentina. Informes por país: Ecuador. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=24&infoid=374&idioma=sp.

²³³ Reporteros Sin Fronteras. 26 de junio de 2009. *Teleamazonas corre el riesgo de un cierre administrativo*. Disponible en: <http://www.rsf.org/Teleamazonas-corre-el-riesgo-de-un.html>; Fundamedios. Fecha no especificada. Canal recibe segunda sanción. Disponible en: <http://www.fundamedios.org/home/contenidos.php?id=152&identificaArticulo=669>.

²³⁴ Comité para la Protección de los Periodistas. 4 de junio de 2009. *Ecuador: Presidente amenaza con tomar acción directa contra medios críticos*. Disponible en: <http://cpj.org/es/2009/06/ecuador-presidente-amenaza-con-tomar-accion-direct.php>. El texto completo de la Ley de Radiodifusión y Televisión, así como de su Reglamento General, se encuentran disponibles en: http://www.conartel.gov.ec/c/document_library/get_file?p_l_id=10514&uuid=bfeed3ee-5666-401d-92f9-529ce39e2ef8&groupId=10113.

²³⁵ Instituto Prensa y Sociedad. 2 de junio de 2009. *Presidente amenaza con recurrir a la justicia para que sancione a medios que considera “mentirosos”*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1861>; Instituto Prensa y Sociedad. 11 de junio de 2009. *Abren tercer proceso administrativo contra Teleamazonas, que puede perder concesión si es sancionado*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1867>; Fundamedios. Fecha no especificada. *Presidente Correa amenaza recurrir a instancias legales para acabar con lo que llama prensa corrupta*. Disponible en: <http://www.fundamedios.org/home/contenidos.php?id=152&identificaArticulo=651>.

debate democrático sino el derecho de la sociedad a recibir información plural y suficiente sobre temas de relevancia pública. Igualmente, el principio 10 señala que, la “protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas”.

12. El Salvador

223. La Relatoría Especial toma nota de los avances en la investigación del crimen del documentalista franco español, Christian Poveda, quien habría sido asesinado el 2 de septiembre de 2009 en las afueras de San Salvador mientras realizaba un documental sobre pandillas juveniles (maras). La Relatoría Especial reconoce la rápida reacción del Presidente de El Salvador, Mauricio Funes, quien condenó de inmediato este hecho, así como la detención de varias personas sospechosas de haber participado en el crimen. La Relatoría Especial exhorta a las autoridades salvadoreñas para que continúen con estos esfuerzos, esclarezcan los hechos e impongan sanciones adecuadas a los autores de este crimen²³⁶. El principio 9 de la Declaración de Principios señala que, el “asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar una reparación adecuada”.

224. Por otro lado, la Relatoría Especial recibió información que indica que en los últimos días de julio de 2009, Vladimir Abarca, José Beltrán y Ludwing Iraheta, comunicadores de la emisora comunitaria *Radio Victoria*, en el departamento de Cabañas, habrían recibido amenazas de muerte. En los días previos, los comunicadores habían cubierto el crimen del militante ambientalista Gustavo Marcelo Rivera. De acuerdo con la información, en las amenazas recibidas por medio de llamadas telefónicas anónimas, les habrían dicho que serían “los próximos”. *Radio Victoria* también habría sufrido el robo de su antena de transmisión en abril de 2009²³⁷. La Relatoría Especial reitera al Estado su obligación de adoptar todas las medidas que sean necesarias para prevenir la comisión de estos crímenes y sancionar a quienes por medio de las amenazas persiguen desestimar la denuncia y el libre flujo de informaciones e ideas. Asimismo, hace un llamado al Estado para que se impulsen medidas de protección para garantizar la vida y la integridad de los comunicadores

²³⁶ Reporteros Sin Fronteras. 15 de septiembre de 2009. *Detienen a cinco sospechosos por el asesinato del documentalista Christian Poveda*. Disponible en: <http://www.ifex.org/el-salvador/2009/09/15/suspects-arrested/es/>; Comité para la Protección de los Periodistas. 11 de septiembre de 2009. *Six face murder charges in French filmmaker's slaying*. Disponible en: <http://cpj.org/blog/2009/09/six-face-murder-charges-in-french-filmmakers-slayi.php>; Agence France Presse (AFP). 10 de septiembre de 2009. *Detenidos 5 sospechosos por el crimen del fotógrafo Christian Poveda*. Disponible en: http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5g8uj3yDXQ2_cyCHDu2z4bXJ4Vvsw?index=0.

²³⁷ Article 19. 7 de agosto de 2009. *El Salvador: Comunicadores y Sacerdote Defensor de Derechos Humanos reciben Amenazas*. Disponible en: <http://www.article19.org/pdfs/press/el-salvador-comunicadores-y-sacerdote-defensor-de-derechos-humanos-reciben-a.pdf>; Sociedad Interamericana de Prensa. 30 de julio de 2009. *SIP pide se investiguen incidentes en Bolivia, El Salvador y Venezuela*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&id=4227&idioma=sp; Human Right Watch. 8 de agosto de 2009. *El Salvador debe investigar asesinato de líder comunitario-Homicidio de activista seguido de amenazas a otros*. Disponible en: <http://www.hrw.org/es/news/2009/08/08/el-salvador-debe-investigar-asesinato-de-l-der-comunitario>.

en riesgo. El principio 5 de la Declaración de Principios establece que, la “censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre fluido informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”.

13. Estados Unidos

225. La Relatoría Especial valora positivamente que el 21 de enero de 2009 el Presidente Barack Obama haya anunciado la implementación de nuevas políticas para garantizar el derecho de acceso a la información²³⁸. Como resultado del anuncio, el 19 de marzo de 2009 el Ministro de Justicia Eric Holder dirigió un memorándum a las dependencias y agencias del Poder Ejecutivo en el cual se describen las nuevas directrices federales para el cumplimiento del *Freedom of Information Act* (FOIA). En el documento se afirma que las agencias estatales deberán operar bajo una “presunción de apertura” (*presumption of disclosure*) para la divulgación de información. Bajo este principio, se afirma que las agencias “no deben retener información, simplemente porque lo pueden hacer legalmente”, y que éstas tienen la obligación de adoptar las medidas que sean necesarias para garantizar el acceso a la información de carácter no reservado. Al mismo tiempo, el memorándum afirma que el gobierno no debe mantener la confidencialidad de la información por el solo hecho de que “los funcionarios estatales puedan verse afectados por su difusión, o porque errores y desaciertos puedan revelarse, o tomando como base especulaciones o temores infundados”. Asimismo, el documento ordena a las agencias publicar información en sus portales de *internet* aún antes de que ésta sea requerida, y les recuerda que deben establecer una línea de teléfono y un servicio virtual que permita a los usuarios conocer el estado de sus solicitudes²³⁹. Cabe señalar que el 27 de mayo de 2009, el Presidente Barack Obama solicitó que se revisara la metodología utilizada hasta el momento para establecer que una información es “desclasificada pero controlada” (*controlled unclassified information*) y que se evaluara la posibilidad de crear un Centro Nacional para la Desclasificación²⁴⁰.

226. No obstante, la Relatoría Especial recibió información que indica que el 13 de mayo de 2009, el gobierno se negó a publicar una serie de fotografías que registraban los abusos cometidos por militares estadounidenses contra prisioneros iraquíes. El 28 de

²³⁸ The White House. Office of the Press Secretary. 21 de enero de 2009. *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. Subject: Freedom of Information Act*. Disponible en: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/FreedomofInformationAct/ y http://www.justice.gov/oip/foia_guide09/presidential-foia.pdf.

²³⁹ Department of Justice. 19 de marzo de 2009. *Attorney General Issues New FOIA Guidelines to Favor Disclosure and Transparency*. Disponible en: <http://www.usdoj.gov/opa/pr/2009/March/09-ag-253.html>; Department of Justice. *Guide to the Freedom of Information Act (2009 edition)*. Disponible en: http://www.justice.gov/oip/foia_guide09/procedural-requirements.pdf. El texto del memorándum se encuentra disponible en: <http://www.justice.gov/ag/foia-memo-march2009.pdf>. También ver: Article 19. 23 de enero de 2009. *United States: Article 19 and Privacy International Welcome New Openness Policies*. Disponible en: <http://www.article19.org/pdfs/press/united-states-article-19-and-privacy-international-welcome-new-openness-poli.pdf>; Reporters Committee for Freedom of the Press. 19 de marzo de 2009. *Holder's FOIA memo is a "refreshing change"*. Disponible en: <http://www.rcfp.org/newsitems/index.php?i=10050>; Reporteros Sin Fronteras. 20 de marzo de 2009. *Attorney General applies presumption of openness in Freedom of Information Act guidelines*. Disponible en: <http://www.rsf.org/Attorney-General-applies.html>.

²⁴⁰ The White House. Office of the Press Secretary. 27 de mayo de 2009. *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. Subject: Classified Information and Controlled Unclassified Information*. Disponible en: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Presidential-Memorandum-Classified-Information-and-Controlled-Unclassified-Information/; Reporters Committee for Freedom of the Press. 28 de mayo de 2009. *Obama orders review of classification process*. Disponible en: <http://www.rcfp.org/newsitems/index.php?i=10776>.

septiembre de 2008, la *U.S. Court of Appeals for the Second Circuit* ordenó al Departamento de Defensa la entrega de las fotografías, las cuales habían sido requeridas por la *American Civil Liberties Union* (ACLU). De acuerdo con el tribunal, "existe un interés público significativo en la divulgación de las fotografías"²⁴¹. Inicialmente, voceros del Poder Ejecutivo habían anunciado que no apelarían la decisión y que divulgarían las imágenes. Sin embargo, el 13 de mayo de 2009, el gobierno informó que no se entregarían las fotografías dado que su difusión "podría poner en peligro la vida de los soldados estadounidenses en el exterior". El 28 de mayo de 2009, el gobierno apeló la decisión. Por otro lado, el 28 de octubre de 2009, fue aprobado el *Homeland Security Appropriations Bill*, el cual otorga al Departamento de Defensa la potestad de no divulgar el contenido de aquellos documentos clasificados como "protegidos". De acuerdo con la norma, un "documento protegido" es aquél "cuya condición ha sido certificada por el Ministro de Defensa como tal [...] [y] cuya divulgación puede poner en peligro a los ciudadanos estadounidenses, miembros de las Fuerzas Armadas o funcionarios del gobierno, que se encuentren fuera de los Estados Unidos, siempre que se trate de fotografías tomadas en el período comprendido entre el 11 de septiembre de 2001 y 22 de enero de 2009, y que guarden relación con el trato dado a individuos capturados o detenidos después del 11 de septiembre de 2001 por las Fuerzas Armadas en operaciones fuera del territorio estadounidense"²⁴². A la fecha de cierre de este informe, no se ha recibido información que indique que las fotografías fueron finalmente difundidas.

227. Por otra parte, el 2 de marzo de 2009, autoridades federales confirmaron que 92 cintas de video que contenían grabaciones de los interrogatorios practicados por agentes del *Central Intelligence Agency* (CIA, por sus siglas en inglés) en prisiones secretas, fueron destruidas en noviembre 2005. De acuerdo con la información recibida por la Relatoría Especial, en la actualidad se encuentra abierta una investigación federal sobre el caso²⁴³. La Relatoría Especial recuerda al Estado que el principio 4 de la Declaración de Principios establece que, "[e]l derecho de acceso a la información [...] es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho".

228. Durante 2009, la Relatoría Especial continuó recibiendo información en torno a los avances en la investigación del asesinato del periodista Chauncey Bailey, ex editor del *Oakland Post*, ocurrido en agosto de 2007. El 30 de abril de 2009 se inició un proceso penal contra Yusuf Bey y Antoine Mackey, acusados de ser los autores intelectuales de la muerte del periodista²⁴⁴. El principio 9 de la Declaración de Principios señala que, el asesinato, la

²⁴¹ United States Court of Appeals for the Second Circuit. No. 06-3140-cv: American Civil Liberties Union v. Department of Defense. 22 de septiembre de 2008, p. 44. Disponible en: http://www.aclu.org/pdfs/safefree/acluvdod_photodecision.pdf.

²⁴² The Library of Congress. *H.R. 2892. Department of Homeland Security Appropriations Act, 2010*. Sección 565. Disponible en: <http://www.loc.gov/index.html>; Reporteros Sin Fronteras. 14 de mayo de 2009. *La Casa Blanca cambia de parecer sobre la publicación de fotos de torturas practicadas por el ejército con prisioneros: "Un revés para la libertad de prensa"*. Disponible en: <http://www.rsf.org/La-Casa-Blanca-cambia-de-parecer.html>; ACLU. 20 de octubre de 2009. *ACLU urges Secretary Gates not to block release of torture photos*. Disponible en: <http://www.aclu.org/safefree/torture/41314prs20091020.html>; Reporters Committee for Freedom of the Press. 13 de mayo de 2009. *White House decision on prison abuse photos wrong*. Disponible en: <http://www.rcfp.org/newsitems/index.php?i=10752>; Reporters Committee for Freedom of the Press. 1 de junio de 2009. *Prisoner abuse images should come out, RCFP argues*. Disponible en: <http://www.rcfp.org/newsitems/index.php?i=10785>.

²⁴³ The New York Times. 2 de junio de 2009. *Grand Jury inquiry on destruction of CIA tapes*. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2009/07/03/us/03inquire.html>; Reporteros Sin Fronteras. 5 de marzo de 2009. *Destrucción de videos de la CIA: "Es imperativo que se efectúe una investigación sobre las graves derivas de la 'guerra contra el terrorismo'"*. Disponible en: <http://www.rsf.org/Destruccion-de-videos-de-la-CIA-Es.html>.

²⁴⁴ Reporteros Sin Fronteras. 4 de mayo de 2009. *Yusuf Bey IV indicted in Chauncey Bailey's murder*. Disponible en: <http://www.rsf.org/Yusuf-Bey-IV-indicted-in-Chauncey-Bailey.html>; Comité para la Protección de

intimidación y amenaza de periodistas “viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión”. La Relatoría Especial insta al Estado a que se continúe investigando efectivamente este hecho, y que se juzguen y sancionen a todos sus responsables.

229. Por otro lado, el 4 de noviembre de 2008, la reportera del diario *The Michigan Citizen*, Diane Bukowski, fue arrestada mientras realizaba la cobertura de un accidente automovilístico en el que fallecieron dos personas. De acuerdo con la información recibida, la periodista, que realizaba en sus reportajes fuertes críticas contra las autoridades de Detroit, habría cruzado el perímetro policial mientras realizaba su labor. El 1 de junio de 2009, Bukowski fue condenada a un año de libertad condicional, al pago de una multa de US\$ 4.000 y a completar 200 horas de servicio comunitario, luego de ser encontrada responsable de los delitos de resistencia y obstrucción de la actividad policial²⁴⁵.

230. Asimismo, el 21 de abril de 2009, el *U.S. District Court for the Eastern District of Michigan* resolvió que la Quinta Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos protegía el derecho del periodista David Ashenfelter, del diario *Detroit Free Press*, a no auto incriminarse en el proceso iniciado por un funcionario público para que revelara sus fuentes de identidad. En 2004, Ashenfelter publicó un reportaje en el que revelaba la identidad de un informante que había colaborado con el ex Fiscal del Ministerio Público, Richard Convertino, en una investigación en torno a un posible ataque terrorista. Al mismo tiempo, Convertino estaba siendo investigado por el gobierno por la presunta violación de normas federales en el marco de dicha investigación. Convertino demandó al Departamento de Justicia por haber filtrado la identidad de su informante a la prensa y, en 2006, solicitó que se ordenara que Ashenfelter revele el nombre del funcionario estatal que le había brindado tales datos. En septiembre de 2008, el *U.S. District Court for the Eastern District of Michigan* ordenó al periodista revelar sus fuentes, pero Ashenfelter se negó invocando la Quinta Enmienda. Posteriormente, tras la interposición de diversos recursos, el *U.S. District Court for the Eastern District of Michigan* decidió que en virtud de dicha protección, Ashenfelter podía mantener la reserva sobre la identidad de sus fuentes. De acuerdo con la información recibida por la Relatoría Especial, Convertino ha apelado esta última decisión²⁴⁶.

231. En este contexto, varias organizaciones han continuado insistiendo en la necesidad de continuar impulsando la aprobación de una ley que otorgue protección federal a los periodistas para que no revelen la identidad de sus fuentes. Al igual que en 2008, durante este año, el *Free Flow of Information Act*, norma que propone otorgar protección

Periodistas. 30 de abril de 2009. *Two indictments in Chauncey Bailey murder*. Disponible en: <http://cpj.org/blog/2009/04/two-indictments-in-chauncey-bailey-murder.php>; Comité para la Protección de Periodistas. 22 de abril de 2009. *In Oakland, progress in Bailey murder prosecution*. Disponible en: <http://cpj.org/blog/2009/04/in-oakland-progress-in-bailey-murder-prosecution.php>; Reporteros Sin Fronteras. 29 de enero de 2009. *Reporteros sin Fronteras solicita al Ministro de Justicia una investigación federal sobre el asesinato de Chauncey Bailey*. Disponible en: <http://www.rsf.org/Reporteros-sin-Fronteras-solicita.html>.

²⁴⁵ The Michigan Messenger. 1 de junio de 2009. *Convicted Detroit reporter faces sentencing*. Disponible en: <http://michiganmessenger.com/20040/convicted-detroit-reporter-faces-sentencing>; Comité para la Protección de los Periodistas. 6 de mayo de 2009. *U.S. reporter found guilty of obstruction, faces 4 years in jail*. Disponible en: <http://cpj.org/2009/05/us-reporter-found-guilty-of-obstruction-faces-4-ye.php>; Reporters Committee for Freedom of the Press. 5 de mayo de 2009. *Jury convicts reporter who crossed crime-scene tape*. Disponible en: <http://www.rcfp.org/newsitems/index.php?i=10738>.

²⁴⁶ Reporteros Sin Fronteras. 10 de febrero de 2009. *Another reporter threatened with contempt for refusing to reveal sources*. Disponible en: <http://www.rsf.org/Another-reporter-threatened-with.html>; Reporteros Sin Fronteras. 3 de abril de 2009. *Judge denies Free Press reporter David Ashenfelter's motion*. Disponible en: <http://www.rsf.org/Judge-denies-Free-Press-reporter.html>; Reporters Committee for Freedom of the Press. 21 de abril de 2009. *Reporters Committee says Ashenfelter case shows need for shield law*. Disponible en: <http://www.rcfp.org/newsitems/index.php?i=10720>.

federal al derecho de reserva de las fuentes, continuó sin ser aprobado en el Senado²⁴⁷. No obstante, la Relatoría Especial fue informada de que el 13 de mayo de 2009 entró en vigor en el Estado de Texas una “ley escudo” (*shield law*) para la protección de las fuentes periodísticas²⁴⁸. La Relatoría Especial recuerda que el principio 8 de la Declaración de Principios establece que, “[t]odo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales”.

232. La Relatoría Especial toma nota de que el reportero gráfico Ibrahim Jassam de la agencia *Reuters* continúa detenido desde septiembre de 2008 en una base militar estadounidense en Iraq. La Relatoría Especial observa con preocupación que el camarógrafo permanezca detenido hasta la fecha, sin haber sido juzgado por delito alguno, y pese a que las autoridades iraquíes habrían ordenado su liberación²⁴⁹.

233. Finalmente, el 8 de mayo de 2009 autoridades policiales arrestaron al Senador del Estado de Nueva York, Kevin Parker, luego de que éste hubiera agredido físicamente y destruido la cámara del fotógrafo del *New York Post*, William C. López. De acuerdo con la información recibida, López había fotografiado al legislador cuando éste se encontraba saliendo de un auto cerca de su domicilio²⁵⁰. El principio 9 de la Declaración de Principios señala que, “[e]l asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”.

14. Granada

234. La Relatoría Especial manifiesta su preocupación por la orden judicial de 27 octubre de 2009 que ordena al semanario *Grenada Today* a pagar aproximadamente 71.000 dólares estadounidenses, como resultado de un proceso civil por difamación iniciado por el entonces Primer Ministro. De acuerdo con la información recibida, el semanario fue demandado por la publicación de la carta de un lector en 2001 que fue considerada por el ex funcionario estatal como difamatoria. Inicialmente, el monto de la condena habría sido establecido en aproximadamente 44.000 dólares estadounidenses; sin embargo, en

²⁴⁷ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II. Capítulo II, párr. 119. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>; CIDH. Informe Anual 2007. Volumen II. Capítulo II, párr. 202. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2007sp/Anual%202007%20Vol.%20II%20esp.pdf>.

²⁴⁸ Reporters Committee for Freedom of the Press. 14 de mayo de 2009. *Reporters Committee applauds new Texas shield law*. Disponible en: <http://www.rcfp.org/newsitems/index.php?i=10754>; First Amendment/AP. 14 de mayo de 2009. *Texas governor signs journalist shield law*. Disponible en: [http://www.firstamendmentcenter.org/news.aspx?id=21585&SearchString=texas shield law](http://www.firstamendmentcenter.org/news.aspx?id=21585&SearchString=texas%20shield%20law); Texas Capitol. Disponible en: <http://www.capitol.state.tx.us/BillLookup/History.aspx?LegSess=81R&Bill=HB670>.

²⁴⁹ Los Angeles Times. 24 de mayo de 2009. *U.S. holds journalist without charges in Iraq*. Disponible en: <http://articles.latimes.com/2009/may/24/world/fg-iraq-journalist24>; Refworld. 10 diciembre de 2008. *US military refuses to comply with court order to free Reuters photographer*. Disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/country,,RSF,,IRO,,49422f092,0.html>; Comité para la Protección de los Periodistas. 2 septiembre de 2009. *CPJ calls U.S. detention of Ibrahim Jassam unjust*. Disponible en: <http://cpj.org/blog/2009/09/cpj-calls-on-us-to-free-ibrahim-jassam.php>.

²⁵⁰ The New York Times. 9 de mayo de 2009. *After arrest, a State Senator loses his Leadership posts*. Disponible en: http://www.nytimes.com/2009/05/10/nyregion/10parker.html?_r=1&ref=nyregion; Comité para la Protección de Periodistas. 12 de mayo de 2009. *New York legislator faces charges in attack on photographer*. Disponible en: <http://cpj.org/2009/05/new-york-legislator-faces-charges-in-attack-on-pho.php>; Reporters Committee for Freedom of the Press. 12 de mayo de 2009. *New York legislator arrested in photographer assault*. Disponible en: <http://www.rcfp.org/newsitems/index.php?i=10750>.

apelación los tribunales resolvieron incrementarlo. Los datos entregados a la Relatoría Especial también indican que, ante la falta de un acuerdo entre las partes para realizar el pago, se habría ordenado la liquidación de los activos de la *Grenada Today Ltd. Company*, la empresa editora del semanario²⁵¹.

235. En este contexto, la Relatoría Especial recuerda al Estado que de acuerdo con los estándares del sistema interamericano, la aplicación de las sanciones civiles como medio de reparación por el ejercicio abusivo del derecho a la libertad de expresión debe ser estrictamente proporcional a los daños reales que se hubieran causado. En todo caso, la aplicación de las sanciones civiles debe estar diseñada de tal forma que se restablezca la reputación dañada y no como un mecanismo de indemnización al demandante o de castigo al demandado²⁵². La Relatoría Especial recuerda al Estado que el principio 10 de la Declaración de Principios dispone que, “[l]as leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas”.

15. Guatemala

236. La Relatoría Especial valora positivamente que el 21 de abril de 2009 entrara en vigencia la Ley de Acceso a la Información Pública, aprobada en septiembre de 2008 por el Congreso de la República²⁵³. Tal como fuera señalado en su Informe Anual 2008, la Relatoría Especial considera que la aprobación de esta norma constituye un decisivo avance para el derecho de acceso a la información en Guatemala. En este sentido, la Relatoría Especial invita al Estado para que en la interpretación e implementación de esta ley se incorporen los estándares interamericanos en materia de acceso a la información²⁵⁴. El principio 4 de la Declaración de Principios indica que, “el acceso a la información [...] es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho”.

237. La Relatoría Especial toma nota del proyecto de ley presentado por el diputado de Alta Verapaz, Marvin Orellana López, para regular el acceso de los medios comunitarios a las frecuencias radiofónicas. El proyecto de ley busca que emisoras comunitarias de distinta índole, especialmente de comunidades indígenas, puedan acceder a

²⁵¹ The Grenada Herald. 27 octubre de 2009. *Court orders liquidation of Grenada Today newspaper*. Disponible en: <http://www.grenadaherald.com/?p=345>; Reporteros Sin Fronteras. 28 de octubre de 2009. *Weekly to be liquidated as a result of former prime minister's libel suit*. Disponible en: <http://www.rsfs.org/Grenada-Today-to-be-liquidated-as.html>.

²⁵² CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión, párr. 100. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

²⁵³ Congreso de la República de Guatemala. 23 de septiembre de 2008. *Decreto No. 57-2008: Ley de Acceso a la Información Pública*. Disponible en: <http://www.congreso.gob.gt/archivos/decretos/2008/gtdex57-0008.pdf>; Periodismo por el Acceso a la Información Pública. 22 de abril de 2009. *Guatemala: entró en vigencia una norma de vanguardia en materia de información*. Disponible en: <http://www.periodismo-aip.org/noticia-detalle.php?id=53>.

²⁵⁴ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

un espacio dentro de la legalidad. Actualmente el proyecto se encuentra en discusión en el Congreso de la República²⁵⁵. En relación con este proyecto de ley, la Relatoría Especial llama nuevamente la atención del Estado guatemalteco sobre la necesidad de implementar políticas efectivas que aseguren la igualdad de oportunidades en el acceso a las concesiones de espacios de televisión y radiodifusión. Asimismo, le recuerda su obligación de adoptar todas las medidas que resulten necesarias, incluyendo aquéllas de acción positiva, para asegurar el acceso de los grupos minoritarios a los medios de comunicación²⁵⁶.

238. En este sentido, el Estado debe promover, en condiciones de igualdad y no discriminación, el acceso de distintos grupos a las frecuencias y licencias de radio y televisión, cualquiera sea su modalidad tecnológica. En efecto, los Estados tienen la obligación de reconocer y facilitar el acceso en equidad de las propuestas comerciales, sociales y públicas de radio o televisión, tanto al espectro radioeléctrico como al nuevo dividendo digital. Para ello, resulta imprescindible que se remuevan todas las restricciones desproporcionadas o discriminatorias que impiden que los operadores de radio y televisión, en cualquiera de sus modalidades, puedan acceder a las frecuencias y cumplir cabalmente con la misión que tienen asignada. En este sentido, los marcos regulatorios estatales deben establecer procesos de asignación de licencias o frecuencias que sean abiertos, públicos y transparentes, sometidos a reglas claras y preestablecidas y a requisitos estrictamente necesarios, justos y equitativos. Es esencial además, que todo el proceso de asignación y regulación esté orientado por un órgano técnico independiente del gobierno, que goce de autonomía frente a presiones políticas coyunturales, que se encuentre sometido a todas las garantías del debido proceso y que se someta al control judicial²⁵⁷. En este contexto, y tal como ha sido señalado reiteradamente por la Relatoría Especial, los marcos regulatorios de la radiodifusión deben reconocer expresamente a los medios comunitarios, y como mínimo, contener los siguientes elementos: (a) la existencia de procedimientos sencillos para la obtención de licencias; (b) la no exigencia de requisitos tecnológicos severos que les impida, en la práctica, siquiera que puedan plantear al Estado una solicitud de espacio; y (c) la posibilidad de que utilicen publicidad como medio para financiarse²⁵⁸. Finalmente, para

²⁵⁵ Congreso de la República de Guatemala. 3 de diciembre de 2009. *Boletín Informativo: Martín Orellana presenta propuesta de Ley para legalizar radios comunitarias*. Disponible en: http://www.congreso.gob.gt/gt/ver_noticia.asp?id=8449; Cerigua. 24 de agosto de 2009. *Impulsan iniciativa de ley sobre medios de comunicación comunitaria*. Disponible en: http://cerigua.info/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=13262&Itemid=31; Asociación Mundial de Radios Comunitarias. 3 de agosto de 2009. *Presentan propuesta de ley de radios comunitarias*. Disponible en: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1090>.

²⁵⁶ CIDH. *Justicia e Inclusión Social: Los Desafíos de la Democracia en Guatemala*. Capítulo VII, párr. 414. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/listDocuments.asp?categoryID=10>.

²⁵⁷ Tal como fuera señalado por la Relatoría Especial en su Informe Anual 2008, “[r]eglas como las anteriores permitirán proteger a las radios y canales comerciales de injerencias abusivas y les darán la seguridad de que cualquiera sea su orientación no serán objeto de decisiones arbitrarias. Este tipo de reglas promueve también la existencia de radios y canales de televisión públicos o estatales, independientes de los gobiernos, que promuevan de manera decisiva la circulación de ideas e informaciones que por su baja rentabilidad no suelen hacer parte de la programación comercial, y por su alto costo de producción o por los temas que abarcan, no son usualmente atendidas por las radios o canales sociales. Finalmente, regulaciones como las propuestas permitirán el reconocimiento y la promoción de medios de comunicación social que, como las radios y canales comunitarios, cumplen un papel esencial en las democracias de nuestra región”. CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual 2008 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV: Una agenda hemisférica para la defensa de la libertad de expresión, párrs. 106-107. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

²⁵⁸ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual 2008 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión, párrs. 227-228. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>; CIDH. Informe Anual 2007. Volumen III: Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Conclusiones y Recomendaciones, párrs. 5-6.

asegurar una radio y televisión libre, vigorosa y diversa, los medios privados deben contar con garantías frente a la arbitrariedad estatal, los medios sociales deben gozar de condiciones que impidan su control por parte del Estado o de grupos económicos, y los medios públicos deben ser independientes del Poder Ejecutivo. El principio 12 de la Declaración de Principios establece que, “[l]as asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos”. La Relatoría Especial insta al Estado guatemalteco a adecuar su marco legislativo sobre radiodifusión de acuerdo a los estándares internacionales sobre libertad de expresión en esta materia.

239. Por otro lado, la Relatoría Especial valora positivamente el acto oficial de perdón y aceptación de responsabilidad por parte del Estado en relación con la desaparición de la periodista Irma Flaquer Azurdia, ocurrida en 1980. No obstante, la Relatoría exhorta al Estado para que lleve a cabo una investigación exhaustiva que permita identificar, juzgar y sancionar a los responsables de este crimen, el cual, casi 30 años después, continúa en la impunidad²⁵⁹.

240. A pesar de los avances reportados, durante 2009 la Relatoría Especial recibió información sobre dos asesinatos presuntamente vinculados con el ejercicio de la labor periodística.

241. La Relatoría Especial condena el asesinato de Rolando Santiz, periodista del canal *Telecentro Trece* y el atentado contra el camarógrafo Antonio de León, del mismo medio, quien fue gravemente herido. El 1 de abril de 2009, en la Ciudad de Guatemala, Santiz y De León se desplazaban en un automóvil del canal cuando habrían sido atacados por dos personas no identificadas que les dispararon desde una moto. Santiz murió de inmediato, en tanto el camarógrafo fue herido de gravedad. De acuerdo con la información recibida, ambos comunicadores retornaban de reportar un asesinato. Santiz solía cubrir información policial, lo que incluía temas relacionados con el crimen organizado. Las fuentes consultadas señalaron que el periodista habría recibido previamente amenazas vinculadas con el ejercicio de su labor²⁶⁰. El 28 de octubre de 2009, el Estado envió una comunicación a la Relatoría Especial en la cual informó de las acciones adelantadas por las autoridades guatemaltecas en la investigación de este crimen. El Estado señaló que el expediente del caso se encuentra actualmente en fase de investigación por el delito de homicidio en la Unidad de Delitos contra Periodistas y Sindicalistas de la Fiscalía de Sección de Derechos Humanos del Ministerio Público. Asimismo, el Estado indicó que, como parte de la investigación se llevaron a cabo diversas actuaciones, tales como el allanamiento de domicilios, el despliegue de llamadas de un número telefónico, la solicitud de entrega de la cinta de video de la cámara que el periodista portaba cuando fue asesinado y la práctica de

²⁵⁹ Sociedad Interamericana de Prensa. 21 de enero de 2009. *SIP reclama esclarecimiento de la desaparición de Irma Flaquer*. Disponible en: <http://www.impunidad.com/index.php?shownews=259&idioma=sp>; Cerigua. 15 de enero de 2009. *Dignifican memoria de periodista desaparecida Irma Flaquer Azurdia*. Disponible en: http://cerigua.info/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=6655&Itemid=31.

²⁶⁰ Relatoría Especial - CIDH. 3 de abril de 2009. Comunicado de Prensa R15/09. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=739&IID=2>; Comité para la Protección de los Periodistas. 2 de abril de 2009. *Reportero de televisión asesinado, camarógrafo herido en Ciudad de Guatemala*. Disponible en: <http://cpj.org/es/2009/04/reportero-de-television-asesinado-camarografo-heri.php>; Sociedad Interamericana de Prensa. 2 de abril de 2009. *Condena la SIP asesinatos de periodistas en dos países en Centroamérica*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&id=4163&idioma=sp; Reporteros Sin Fronteras. 7 de abril de 2009. *Detenidos dos hombres en la investigación del asesinato de un periodista televisivo*. Disponible en: <http://www.rsf.org/Detenidos-dos-hombres-en-la.html>; Cerigua. 2 de abril de 2009. *Muerte de periodista Rolando Santiz motiva múltiples muestras de solidaridad*. Disponible en: http://cerigua.info/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=8779&Itemid=31.

testimonios, incluyendo la declaración de la esposa de Rolando Santiz. El Estado agregó finalmente que, “existen líneas de investigación para dar con los presuntos responsables del asesinato del señor Santiz, pero [que] por el momento no existe ninguna persona sindicada”²⁶¹.

242. La Relatoría Especial condena el asesinato de Marco Antonio Estrada, corresponsal del canal *Telediario* en Chiquimula, ocurrido el 6 de junio de 2009. Según la información recibida, Estrada se bajaba de su motocicleta cuando un desconocido le disparó varias veces. El periodista murió de inmediato. Estrada cubría información general para *Telediario*, incluyendo asuntos referidos al crimen organizado y al tráfico de drogas²⁶².

243. En relación con estos casos, la Relatoría Especial hace un llamado a las autoridades guatemaltecas para que lleven a cabo todos los esfuerzos necesarios para investigar a fondo estos crímenes y capturar y sancionar adecuadamente a sus responsables. Asimismo, exhorta al Estado para que adopte, lo antes posible, medidas urgentes para proteger a los periodistas y comunicadores sociales en riesgo.

244. Durante 2009, la Relatoría Especial recibió información sobre distintos actos de amenaza y agresión contra periodistas. En mayo de 2009, el periodista José Freddy López, corresponsal del Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala (Cerigua) denunció haber sido amenazado de muerte por un particular. El hecho habría ocurrido cuando el periodista realizaba entrevistas a varios campesinos de Los Amates, en el departamento de Izabal²⁶³.

245. Asimismo, la Relatoría Especial recibió información que indica que cerca de once periodistas del municipio de Flores, departamento de Petén, habrían sido amenazados de muerte a través de un panfleto. El documento, que no tendría firma, habría sido dejado el 10 de septiembre de 2009 bajo la puerta de la oficina del locutor Abner Méndez Díaz. La amenaza también estaría dirigida contra los periodistas Rigoberto Escobar, Juan Ramón Arellano López, Byron Reynoso, Yuri Colmenares, Ramón Aguilar Mata, Efraín Cárdenas, Rafael Contreras Carrascosa, Enrique Grijalva, Francisco Montalván y Herber Méndez Díaz. De acuerdo con la información recibida, en el escrito se indicó a los comunicadores que estaban siendo vigilados y que posiblemente uno de ellos sería asesinado²⁶⁴.

²⁶¹ Comunicación de 28 de octubre de 2009 del Estado a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (M12-OEA-F.9.2.2.1 No. 518-09).

²⁶² Relatoría Especial-CIDH. 11 de junio de 2009. Comunicado No. R36/09. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=749&IID=2>; Reporteros Sin Fronteras. 6 de junio de 2009. *Asesinado el segundo periodista en lo que va del año*. Disponible en: <http://www.rsfs.org/Asesinado-el-segundo-periodista-en.html>; Comité para la Protección de los Periodistas. 8 de junio de 2009. *Reportero de TV asesinado a tiros en el occidente de Guatemala*. Disponible en: <http://cpj.org/es/2009/06/reportero-de-tv-asesinado-a-tiros-en-el-occidente.php>; Sociedad Interamericana de Prensa. 8 de junio de 2009. *SIP condena asesinato en Guatemala y exige investigación expedita*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&id=4199&idioma=sp; Cerigua. 11 de junio de 2009. *Relatoría para la Libertad de Expresión de la OEA deplora asesinato de periodista en Guatemala*. Disponible en: http://cerigua.info/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=10786&Itemid=31.

²⁶³ Cerigua. 9 de mayo de 2009. *Amenazan a corresponsal de Cerigua en Izabal*. Disponible en: http://cerigua.info/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=9666&Itemid=31; Noticias de Guatemala. 11 de mayo de 2009. *Izabal: Periodista es amenazado*. Disponible en: <http://noticias.com.gt/departamentales/20090511-izabal-periodista-amenazado.html>.

²⁶⁴ Cerigua. 12 de septiembre de 2009. *Salen a luz amenazas de muerte contra 11 comunicadores en Petén*. Disponible en: http://cerigua.info/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=13907&Itemid=31; Cerigua. 27 de agosto de 2009. *Amenazan de muerte a dos periodistas en Petén*. Disponible en: http://www.ifex.org/guatemala/2009/08/27/mendez_death_threats/es/.

246. Por otra parte, el 27 de febrero de 2009, los reporteros Mynor Mérida del diario *Al Día*, Dany Castillo de *El Quetzalteco*, y Ronald López de *Nuestro Diario*, habrían sido amenazados por el alcalde de Malacatancito cuando tomaban fotos de un presunto ladrón de motos. De acuerdo con la información, las palabras del alcalde habrían incitado a los pobladores del lugar para que golpearan a los reporteros²⁶⁵.

247. La Relatoría Especial también recibió información sobre el caso del periodista Félix Aldemar Maaz Bol, quien el 18 de agosto de 2009 habría sido víctima de un atentado por parte de desconocidos que habrían colocado una carga explosiva en su residencia en el municipio de Cobán, Alta Verapaz. El dispositivo no explotó y no se registraron daños mayores. De acuerdo con el periodista, recientemente éste había denunciado actos de corrupción en la policía local. Un mes después, el periodista recibió medidas cautelares de la CIDH. Félix Aldemar es hermano de Eduardo Heriberto Maaz Bol, también periodista, asesinado en 2006²⁶⁶.

248. En relación con estos hechos, la Relatoría Especial reitera al Estado la necesidad de implementar medidas de protección, y recuerda que el principio 9 de la Declaración de Principios señala que, el “asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”.

249. Por otro lado, el 22 de febrero de 2009, en San Pedro Ayampuc, departamento de Guatemala, dos periodistas habrían sido sacados a la fuerza de un evento público por empleados municipales. De acuerdo con la información recibida, Omar Sandoval y el fotógrafo que lo acompañaba, del periódico *El Sol* de San Pedro, se encontraban cubriendo la inauguración del estadio municipal cuando un funcionario local les señaló que no podían tomar fotos porque su medio había publicado críticas contra el alcalde²⁶⁷. El principio 5 de la Declaración de Principios señala que, “[l]a censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”.

250. La Relatoría Especial manifiesta su preocupación por la sentencia de 6 de agosto de 2009, que condenó al editor Raúl Figueroa-Sarti a un año de prisión y a una multa

²⁶⁵ Cerigua. 2 de marzo de 2009. *Alcalde incita a población a golpear a periodistas; periodista y camarógrafo sacados a la fuerza durante inauguración de estadio municipal*. Disponible en: <http://www.ifex.org/guatemala/2009/03/02/mayor-incites-citizens-to-assault/es/>; Sociedad Interamericana de Prensa. *Informe Guatemala. Reunión de Medio Año, Asunción, Paraguay*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=22&infoid=350&idioma=sp.

²⁶⁶ Cerigua. 20 de agosto de 2009. *Amedrentan a periodista Félix Maaz Bol en Alta Verapaz*. Disponible en: http://cerigua.info/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=13155&Itemid=31; CIDH. Medidas Cautelares otorgadas durante 2009. Félix Waldemar Maaz Bol (Guatemala). Disponible en: <http://www.cidh.org/medidas/2009.sp.htm>.

²⁶⁷ P-ES. 5 de marzo de 2009. *La Asociación de Periodistas de Guatemala pide una investigación sobre abusos de autoridades locales*. Disponible en: http://www.p-es.org/index.php?option=com_content&task=view&id=2661&Itemid=62; Cerigua. 2 de marzo de 2009. *Alcalde incita a población a golpear a periodistas; periodista y camarógrafo sacados a la fuerza durante inauguración de estadio municipal*. Disponible en: <http://www.ifex.org/guatemala/2009/03/02/mayor-incites-citizens-to-assault/es/>.

cercana a los 6.000 dólares por presunta violación de los derechos de autor. Actualmente, el comunicador se encuentra en prisión domiciliaria en la Ciudad de Guatemala, lejos de su familia, que se encuentra en Estados Unidos. En marzo de 2007, el periodista y su esposa habrían sido víctimas de amenazas que los obligaron a salir del país y a radicarse en Estados Unidos. Estas intimidaciones estarían presuntamente vinculadas con sus publicaciones sobre derechos humanos. Posteriormente, en julio de 2009, la esposa de Figueroa denunció que el comunicador habría sido víctima de interceptaciones ilegales a su teléfono y correo electrónico²⁶⁸.

251. La Relatoría Especial manifiesta igualmente su preocupación por la demanda de injuria y calumnia presentada por el Vicepresidente de la República de Guatemala, Rafael Espada, contra la periodista Marta Yolanda Díaz-Durán, luego que ésta publicara un artículo de opinión en la que se habría aludido a importantes autoridades²⁶⁹. El principio 10 de la Declaración de Principios establece claramente que, “las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas”. En el mismo sentido, el principio 11 indica que, “los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. Las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como ‘leyes de desacato’ atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información”.

16. Guyana

252. La Relatoría Especial recibió información que indica que, a fines de febrero de 2009, directivos de *CNS Canal 6* señalaron haber recibido una llamada de funcionarios del gobierno en la que se les habría solicitado no transmitir un programa que iba a tratar la crisis financiera de una empresa aseguradora del país, a fin de no causar malestar en la población. De acuerdo con la información recibida, *CNS Canal 6* habría revisado el contenido del programa antes de emitirlo. En 2008, la licencia de *CNS Canal 6* fue suspendida por cuatro meses, luego que el canal retransmitiera el comentario de un televidente que amenazó con asesinar al Presidente de Guyana²⁷⁰.

253. Por otra parte, la Relatoría Especial también fue informada de que el 13 de julio de 2008, altas autoridades de Guyana habrían ordenado que el reportero televisivo de *Capitol News*, Gordon Moseley, fuera vetado de toda rueda de prensa que se lleve a cabo en las oficinas presidenciales o la Casa Estatal. De acuerdo con los datos recibidos, la decisión se habría producido luego de que Moseley no accediera a disculparse con el mandatario por

²⁶⁸ Comité de Escritores en Prisión - PEN Internacional. 14 de agosto de 2009. *Editor condenado a un año de prisión*. Disponible en: http://www.ifex.org/guatemala/2009/08/14/figueroa-sarti_prison_sentence/es/; Noticias de Guatemala. 17 de agosto de 2009. *Condenan sentencia contra editor Raúl Figueroa Sarti*. Disponible en: <http://noticias.com.gt/nacionales/20090817-condenan-sentencia-contra-editor-raul-figueroa-sarti.html>.

²⁶⁹ Cerigua. 3 de septiembre de 2009. *Presidente respalda acción penal de Espada contra columnista*. Disponible en: http://cerigua.info/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=13576&Itemid=31.

²⁷⁰ Kaiteur News. 3 de marzo de 2009. *Govt. Official forces CNS 6 to pull programme on CLICO debacle*. Disponible en: <http://www.kaiteurnews.com/2009/03/03/govt-official-forces-cns-6-to-pull-programme-on-clico-debacle/>; Sociedad Interamericana de Prensa. *Informe Guyana. Reunión de Medio Año, Asunción, Paraguay*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=22&infoid=340&idioma=sp/

la publicación de una carta considerada por las autoridades del gobierno como “desdeñable e irrespetuosa”. En la carta, Moseley respondía a las críticas que el Presidente habría realizado a un reportaje sobre la participación del mandatario en un panel de preguntas sobre seguridad ciudadana en una conferencia en Antigua. A la fecha de este informe, la prohibición al reportero no habría sido levantada²⁷¹. La Relatoría Especial recuerda al Estado que el principio 5 de la Declaración de Principios señala que, la “censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”.

17. Haití²⁷²

254. La CIDH toma nota de la información recibida en abril de 2009 por parte del Ministerio de Justicia, según la cual, el juez Fritzner Fils-Aimé, a cargo hasta entonces de la investigación del asesinato del periodista radial Jean Dominique, habría sido suspendido por “serios actos de corrupción”. Otras dos autoridades judiciales que seguían el caso también habría sido suspendidas por razones similares. Fils-Aimé es el sexto juez que lleva el caso de Dominique, asesinado en abril de 2000²⁷³.

255. La CIDH recuerda al Estado que el principio 9 de la Declaración de Principios indica que, “[e]l asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”.

256. Por otro lado, la CIDH también recibió información que indica que en julio de 2009, la residencia [de] Sainlus Agustin, periodista de *La Voz de las Américas* y de *Radio Kiskeya*, habría sido atacada con armas de fuego. La información señala que Agustin habría responsabilizado al Diputado y candidato a Senador, Wilot Joseph, quien antes habría expresado su molestia con los reportes del periodista²⁷⁴.

²⁷¹ Reporteros Sin Fronteras. 16 de julio de 2008. *Leading TV journalist banned from president's office*. Disponible en: <http://www.rsf.org/Leading-TV-journalist-banned-from.html>; Caribbean Net News. 18 de julio de 2008. *International press associations call for an end to ban on Guyana journalist*. Disponible en: <http://www.caribbeannetnews.com/news-9205--13-13-.html>; Antigua Sun. 16 de julio de 2009. *Press Association calls for lifting of ban on journalist*. Disponible en: <http://www.antiguasunonline.com/news/regional/248945-press-association-calls-for-lifting-of-ban-on-journalist-.html>.

²⁷² Esta sección refleja los mismos datos fácticos incluidos en el informe sobre Haití, contenido en el Capítulo IV, Volumen I del Informe Anual 2009 de la CIDH.

²⁷³ Reporteros Sin Fronteras. 2 de abril de 2009. *Haití: Judge in charge of Jean Dominique Murder case suspended for corruption*. Disponible en: http://www.ifex.org/haiti/2009/04/03/judge_in_jean_dominique_murder/; Radio Kiskeya. 10 de abril de 2009. *Le juge d'instruction en disponibilité Fritzner Fils-Aimé dénonce un attentat contre sa personne*. Disponible en: <http://radiokiskeya.com/spip.php?article5819>.

²⁷⁴ Sociedad Interamericana de Prensa. *65° Asamblea General, 6 al 10 de noviembre de 2009, Buenos Aires*. Informes por país: Haití. Disponible en: http://www.sipiapa.com/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=24&infoid=378&idioma=sp; Haitian Times. Octubre de 2009. *Press Freedom Is Improving, Group Says*. Disponible en: http://www.haitiantimes.com/pages/full_story/push?article=Press+Freedom+Is+Improving+Group+Says-%20&id=4159145&instance=news_special_coverage_right_column.

257. Asimismo, la CIDH fue informada de que Kerly Dubréus, director de *Radio Kon Lambi*, en Port-de-Paix, habría sido detenido entre el 18 y 28 de septiembre de 2009 por orden de la Fiscalía, y que habría sido liberado poco después que la organización SOS Journalistes reclamara su libertad.²⁷⁵

258. La CIDH también recibió información sobre el cierre de la radio *Idéale FM*, ocurrido en abril de 2009 en Port-de-Paix. El cierre habría sido ordenado por el fiscal Jean Frédéric Bénéche, quien habría acusado a la emisora de “obstrucción de la justicia”. Según la información recibida, cuando el fiscal pidió identificar las fuentes de un reporte sobre un presunto narcotraficante, los integrantes de la radio se negaron a revelarlas, por lo que se ordenó el cierre. Unos días más tarde, el Ministerio de Justicia ordenó la reapertura de la radio y las autoridades consideraron que no se debió haber procedido en esa forma²⁷⁶. El principio 8 de la Declaración de Principios señala que, todo: “comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales”. Asimismo, el principio 13 de la Declaración de Principios sostiene que, la “utilización del poder del Estado” para “el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión”.

18. Honduras²⁷⁷

259. El artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que “[t]oda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”. Añade que el ejercicio de este derecho “no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”. También señala que “[n]o se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”. Añade que “[e]stará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional,

²⁷⁵ Haitian Times. Octubre de 2009. *Press Freedom is Improving, Group Says*. Disponible en: http://www.haitiantimes.com/pages/full_story/push?article=Press+Freedom+Is+Improving+Group+Says-%20&id=4159145&instance=news_special_coverage_right_column; Agencia Pulsar. 30 de septiembre de 2009. *AMARC-HAITÍ denuncia detención ilegal de director de radio comunitaria*. Disponible en: http://www.radiobemba.org/index.php/archivos/doc/amarc_haiti_denuncia_detencion_ilegal_de_director_de_radio_comunitaria/

²⁷⁶ Reporteros Sin Fronteras. 14 de abril de 2009. *Government orders reopening of provincial radio station*. Disponible en: http://www.ifex.org/haiti/2009/04/16/radio_station_reopened/; Reporteros Sin Fronteras. 9 de abril de 2009. *Radio station closed for refusing reveal sources*. Disponible en: http://www.ifex.org/haiti/2009/04/09/id_ale_fm_radio_station_closed/; Radio Kisekeya. 13 de abril de 2009. *Radio Idéale FM recommence à émettre*. Disponible en: <http://radiokisekeya.com/spip.php?article5824>.

²⁷⁷ Esta sección corresponde al apartado sobre libertad de expresión del reporte especial de la CIDH titulado “Honduras: derechos humanos y golpe de Estado”, también incluido en el Capítulo IV del Informe Anual 2009 de la CIDH. Esta sección fue encomendada a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”.

260. El principio 5 de la Declaración Interamericana de Principios sobre Libertad de Expresión, señala que estará prohibida toda forma de censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación. Según este principio, “las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”. En el mismo sentido, el principio 13 de la citada Declaración indica que “los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión”.

261. Por su parte, la Constitución Nacional reconoce este derecho, en su artículo 72, según el cual: “Es libre la emisión del pensamiento por cualquier medio de difusión, sin previa censura. Son responsables ante la ley los que abusen de este derecho y aquellos que por medios directos o indirectos restrinjan o impidan la comunicación y circulación de ideas y opiniones”. Por otra parte, en su artículo 73, la Constitución establece que los talleres de impresión, las estaciones radioeléctricas, de televisión y de cualesquiera otros medios de emisión y difusión del pensamiento, así como todos sus elementos, “no podrán ser decomisados ni confiscados, ni clausuradas o interrumpidas sus labores por motivo de delito o falta en la emisión del pensamiento, sin perjuicio de las responsabilidades en que se haya incurrido por estos motivos de conformidad con la Ley. Ninguna empresa de difusión del pensamiento podrá recibir subvenciones de gobiernos o partidos políticos extranjeros. La Ley establecerá la sanción que corresponda por la violación de este precepto. La dirección de los periódicos impresos, radiales o televisados, y la orientación intelectual, política y administrativa de los mismos, será ejercida exclusivamente por hondureños por nacimiento”. Asimismo, el artículo 74 establece que “no se puede restringir el derecho de emisión del pensamiento por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares del material usado para la impresión de periódicos; de las frecuencias o de enseres o aparatos usados para difundir la información”. También el artículo 75 añade que: “La Ley que regule la emisión del pensamiento, podrá establecer censura previa, para proteger los valores éticos y culturales de la sociedad, así como los derechos de las personas, especialmente de la infancia, de la adolescencia y de la juventud. La propaganda comercial de bebidas alcohólicas y consumo de tabaco será regulada por la Ley”.

262. A su turno, la Corte Interamericana ha destacado de manera consistente la importancia del derecho a la libertad de expresión en ese sentido al sostener:

La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quien desee influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opiniones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre²⁷⁸.

²⁷⁸ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*, Opinión Consultiva OC-5/85, 13 de noviembre de 1985, párrafo 70.

263. La CIDH ha recibido información sobre situaciones que se presentaron a partir del golpe de Estado que configuran graves violaciones del derecho a la libertad de expresión. Durante la visita, se constató que el 28 de junio, varios medios de comunicación –en particular canales de televisión y emisoras radiales- se vieron obligados a suspender sus emisiones por ocupaciones militares de sus instalaciones, o fueron objeto de restricciones técnicas como cortes de luz y tomas de repetidoras y transmisores, que les impidieron informar sobre lo que estaba sucediendo. Así mismo, se constató que varios canales de cable fueron sacados del aire y que fueron suspendidos programas de televisión que tenían una línea crítica del golpe de Estado. Otros mecanismos de control de la información han sido las llamadas de distintos funcionarios oficiales, especialmente de miembros de la fuerza pública, sobre la inconveniencia de transmitir información u opiniones contrarias al gobierno *de facto*. También se han registrado detenciones, agresiones y destrucción de equipos de reporteros asociada con el ejercicio de su labor periodística, así como ataques violentos provenientes de particulares contra los medios y amenazas de muerte.

264. La CIDH ha podido advertir que tras el golpe de Estado, los medios de comunicación se han polarizado. Los medios de propiedad pública, por su inadecuado diseño institucional no tienen independencia del Poder Ejecutivo y, como consecuencia de ello, están abiertamente parcializados a favor del gobierno *de facto*. Otros medios de comunicación que son percibidos como promotores del movimiento de resistencia, han visto constantemente afectada su labor periodística tanto por agentes del Estado como por particulares que restringen la labor informativa. Son pocos los medios de comunicación que en el agudo ambiente de polarización, se han comprometido públicamente a presentar información plural sin que su posición editorial afecte la labor informativa. Sin embargo, la tarea de informar libremente no es fácil de sostener, pues el gobierno *de facto* cuenta con mecanismos poderosos de injerencia e intimidación que pueden ser empleados de manera abierta o encubierta, bajo la excusa de aplicación formal de las leyes preexistentes. De otra parte, las amenazas y violentos ataques de particulares han dificultado seriamente el ejercicio de la profesión.

a. Cierre de medios e interrupciones de transmisiones

265. La CIDH fue informada que varios canales fueron sacados del aire en la mañana del 28 de junio mediante la ocupación militar de las antenas de transmisión y cortes de energía eléctrica, que se ordenó a los canales de cable bloquear las señales de los canales internacionales y que varias radios fueron militarizadas, entre otros abusos cometidos contra la libertad de prensa.

i. Canales de tv

266. Según la información recibida por la CIDH, el 28 de junio, personal militar ocupó las instalaciones de las antenas de transmisión de diferentes canales de televisión y radio en la zona del Cerro de Santa Gallo en Tegucigalpa, e impidió, durante varias horas, que los técnicos encendieran los transmisores. En la zona se encuentran las antenas de transmisión de los *Canales 5, 3, 57, 9, 33, 36, 30, 54 y 11*. Esta medida, sumada a los constantes cortes de energía, dificultó la transmisión de la señal de estos canales²⁷⁹.

²⁷⁹ Relatoría Especial- CIDH, Comunicado de Prensa 44-09: *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión condena limitaciones a la libertad de expresión en Honduras*, 29 de junio de 2009. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=753&IID=2>. Comité para la Protección de Periodistas, "Tras golpe en Honduras, reporteros detenidos, señales de transmisión bloqueadas". (Nueva York), 30 de junio de 2009. Disponible en: <http://cpj.org/es/2009/06/tras-golpe-en-honduras-reporteros-detenidos-senale.php>. Reporteros Sin Fronteras, "Recapitulación del Black-out mediático", 29 de junio de 2009. Disponible en: http://www.rsf.org/spip.php?page=article&id_article=33638. C-Libre, "Reinician transmisiones Canal 36 y Radio la

267. Por otra parte, el Canal 8, que pertenece al Estado, dejó de transmitir su señal el 28 de junio. Según informó a la CIDH el ex director del Canal 8, Héctor Orlando Amador Zúñiga²⁶⁰, unos días más tarde el canal reinició su transmisión, pero todo el personal y toda la programación, incluido el contenido de la pauta publicitaria, había cambiado sustancialmente, supuestamente con el objetivo de reflejar la opinión del gobierno *de facto*²⁸¹.

268. También el Canal 36, simpatizante en su línea editorial con la administración del Presidente Zelaya, fue ocupado por miembros de las fuerzas armadas el 28 de junio y dejó de transmitir. De acuerdo a esa información, los militares también ocuparon la antena y los equipos de transmisión de dicho canal, ubicados en el Cerro de Santa Gallo, en Tegucigalpa. El 4 de julio, el canal reinició sus transmisiones, luego que autoridades militares lo entregaran a su propietario, Esdras Amado López²⁸². Una comunicación enviada por el gobierno de facto en respuesta a una solicitud de información de la CIDH del 3 de julio recibida el 10 de julio, señaló lo siguiente sobre este caso: “[L]a Fiscalía Especial de Derechos Humanos realizó diferentes gestiones encaminadas a que ese Canal regresara al aire; culminándose este proceso el día sábado 4 de julio, fecha en que el Canal 36 volvió a transmitir su señal de forma normal”²⁸³.

269. Según la información recogida por la CIDH, al Canal 66 Maya también se le ordenó dejar de transmitir, aunque su señal se restableció el 29 de junio. Eduardo Maldonado, conductor del programa “Hable como Habla”, del Canal 66, señaló ante la CIDH

Catracha”, 5 de julio de 2009. Disponible en: http://www.conexihon.com/ediciones/edicion117/NOTAS/n_libertad-expresion3.html. Comité de Familiares Detenidos Desaparecidos en Honduras, “Informe Preliminar Violaciones a Derechos Humanos en el marco del golpe de Estado en Honduras”, 15 de julio de 2009. Disponible en: <http://www.cofadeh.org/>. Reunión de la CIDH con COFADEH, Washington, D.C, Estados Unidos, 21 de julio de 2009.

²⁶⁰ En su testimonio ante la CIDH el 21 de agosto de 2009 (Tegucigalpa), el ex director de Canal 8 Héctor Orlando A. Zúñiga, señaló: “El 28 de junio tenía previsto abrir la transmisión del canal a las 6:30 AM, pero cuando llegué a la Casa Presidencial, donde está ubicado el Canal 8, estaba lleno de militares, quienes ya habían dado el golpe de Estado. A mis compañeros, los técnicos y al productor Cesar Romero los sacaron a punta de fusil, los golpearon y les decomisaron sus teléfonos celulares. Yo no pude ingresar al canal y a los que estábamos afuera nos apuntaron con los fusiles. Al final, logré que me sacaran en una motocicleta”.

²⁸¹ “Corte le quita al gobierno la frecuencia del canal 8”, *La Prensa* (San Pedro Sula), 25 de noviembre de 2008. Disponible en: <http://www.laprensahn.com/Pais/Ediciones/2008/11/26/Noticias/Corte-le-quita-al-Gobierno-la-frecuencia-de-Canal-8>. “Canal de televisión del Gobierno hondureño comienza a emitir señal”, *Radio La Primerísima* (Managua), 3 de agosto de 2008. Disponible en: <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/resumen/34874>. AMARC, “Canal de televisión del gobierno comenzó a emitir”, agosto de 2008. Disponible en: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/732>. Sociedad Interamericana de Prensa. *Informe Honduras. 64ª Asamblea General*, Madrid, España. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=20&infoid=321&idioma=sp. “Gobierno intenta recuperar Canal 8 ante tribunales”, *La Prensa* (San Pedro Sula), 26 de noviembre de 2008. Disponible en: <http://www.laprensahn.com/Pa%C3%ADs/Ediciones/2008/11/27/Noticias/Gobierno-intenta-recuperar-Canal-8-ante-tribunales>.

²⁸² Testimonio del director de Canal 36, Esdras Amado López, ante la CIDH el 17 de agosto de 2009 (Tegucigalpa). Relatoría Especial- CIDH, Comunicado de Prensa 44-09: *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión condena limitaciones a la libertad de expresión en Honduras*, 29 de junio de 2009. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=753&IID=2>. Comité para la Protección de Periodistas, “Tras golpe en Honduras, reporteros detenidos, señales de transmisión bloqueadas”. (Nueva York), 30 de junio de 2009. Disponible en: <http://cpj.org/es/2009/06/tras-golpe-en-honduras-reporteros-detenido-senale.php>. Reporteros Sin Fronteras, “Recapitulación del Black-out mediático”, 29 de junio de 2009. Disponible en: http://www.rsfsf.org/spip.php?page=article&id_article=33638. C-Libre, “Reinician transmisiones Canal 36 y Radio la Catracha”. (Tegucigalpa), 5 de julio de 2009. Disponible en: http://www.conexihon.com/ediciones/edicion117/NOTAS/n_libertad-expresion3.html.

²⁸³ Secretaría *de facto* de Relaciones Exteriores, Oficio No. 526-DGAE-90, 10 de julio de 2009.

que el 28 de junio, el Jefe del Estado Mayor Conjunto, general Romeo Vásquez Velásquez, lo llamó por teléfono y le dijo, que debía quedar fuera del aire²⁸⁴.

270. Las señales de los canales privados Canal 6 y Canal 11 fueron interrumpidas el 28 de junio, según denuncias recibidas por la CIDH durante la visita *in loco* mencionada. Los dos canales reiniciaron sus transmisiones y están en el aire, pero existen quejas en cuanto a que enfrentan restricciones para informar u opinar sobre los hechos, especialmente en el momento que divulgan noticias relacionadas con el presidente, Manuel Zelaya. Nancy John, coordinadora de información de Canal 11, señaló a la CIDH que el día del golpe de Estado “empezamos a recibir llamadas de CONATEL para que sacáramos del aire a CNN en español y a TeleSUR. Nos enlazábamos para emitir información de ellos porque tenían más acceso y nos dijeron que no podíamos”²⁸⁵.

271. En el departamento de Colón, al menos dos canales fueron obligados a cortar su transmisión por varios días. Tal fue lo que sucedió con el Canal La Cumbre y Televisora de Aguán, Canal 5. Nahúm Palacios, director de Canal 5, relató a la CIDH que el 28 de junio “varios miembros de las Fuerzas Armadas ingresaron al canal” y lo “obligaron a cortar la transmisión”²⁸⁶.

272. El 28 de septiembre la fuerza pública allanó y decomisó los equipos de transmisión de Canal 36 y Radio Globo en la madrugada del 28 de septiembre, poco después que el gobierno de facto aprobara el decreto ejecutivo número PCM-M-016-2009²⁸⁷.

273. El 20 de octubre, la Cancillería del gobierno *de facto*, envió una comunicación a la CIDH, en respuesta a la solicitud de información de que había sido enviada por la Comisión el 6 de octubre del corriente año. En la respuesta del gobierno de facto, se menciona que, “en lo relativo al cierre de Canal 36 y Radio Globo, se informa que el día 28 de septiembre del 2009, se llevó a cabo el cierre de estos medios, lo cual fue ordenado mediante resoluciones Nos. OD-019/09 y OD-018/09, respectivamente, emitidas por la CONATEL, al amparo del Decreto Ejecutivo N°. PCM-M-016-2009; en las mismas se nombra al Primer Batallón de Comunicaciones, ubicado en Las Mesas, Departamento de Francisco Morazán, como depositario de todos los aparatos transmisores, repetidores y antes que en la operación se hubieren decomisado”. En su respuesta, el gobierno de facto, agregó: “Sobre este particular, es necesario puntualizar, que dado que el Decreto Ejecutivo antes relacionado, fue derogado mediante Decreto Ejecutivo PCM-M-020-2009, tanto Canal 36 como Radio Globo operan normalmente en la actualidad; se agrega que sobre esta

²⁸⁴ Testimonio de Eduardo Maldonado, conductor del programa “Hable como Habla” de Maya TV, ante la CIDH durante la visita *in loco* a Honduras. (Tegucigalpa) 17 de agosto de 2009.

²⁸⁵ Testimonio de Nancy John, jefa de redacción de Canal 1, ante la CIDH durante la visita *in loco* a Honduras. (Tegucigalpa) 17 de agosto de 2009. Sociedad Interamericana de Prensa, “La SIP reitera a Honduras, respetar la libertad de prensa”. (Tegucigalpa), 2 de julio de 2009. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&idioma=sp&id=4210. Reporteros Sin Fronteras, “Recapitulación del Black-out mediático”, 29 de junio de 2009. Disponible en: http://www.rsfn.org/spip.php?page=article&id_article=33638.

²⁸⁶ Testimonio ante la CIDH de Nahúm Palacio, director de Canal 5 ante CIDH, vía telefónica, durante visita *in loco* a Honduras. (Tegucigalpa) 21 de agosto de 2009.

²⁸⁷ Relatoría Especial, Comunicado de Prensa 71-09: *La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión condena el decreto de suspensión de garantías en Honduras y las violaciones a la libertad de expresión*, 29 de septiembre de 2009. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=764&IID=2>. “Micheletti acalla las voces contra el golpe en Honduras”, El País de Madrid, 29 de septiembre de 2009. Disponible en: http://www.elpais.com/articulo/internacional/Micheletti/acalla/voces/golpe/Honduras/elpepiint/20090929elpepiint_10/Tes.

situación, la Fiscalía Especial de Derechos [Humanos] ha abierto expedientes investigativos”²⁸⁸.

ii. Bloqueo de señal

274. Además de estas situaciones, la CIDH constató durante la visita *in loco* que la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) instruyó a las empresas de televisión por cable para que, directa o indirectamente, sacaran del aire las noticias internacionales transmitidas por CNN en español, TeleSUR, Cubavisión Internacional, Guatevisión y Ticavisión, entre otros²⁸⁹.

275. Sin embargo, durante una reunión de la CIDH con el directorio de CONATEL el 18 de agosto en Tegucigalpa, los directivos negaron haber ordenado bloquear las señales de los canales de noticias internacionales e incluso aseguraron que ellos vieron –desde sus hogares– transmisiones de las cadenas CNN en español y TeleSUR²⁹⁰.

276. El presidente de CONATEL, Miguel A. Rodas, dijo no tener “conocimiento” de lo que sucedió el día 28 de junio, porque él asumió el cargo cinco días después del derrocamiento del poder de Manuel Zelaya. “No tenemos conocimiento, a partir del 3 de julio, no hubo ninguna instrucción para sacar del aire a los canales de cable”, afirmó Rodas²⁹¹.

277. Por su parte, en su respuesta al informe preliminar de la CIDH sobre la visita *in loco*²⁹², el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH), Ramón Custodio López, afirmó que es “cierto” que CONATEL dio instrucciones a los prestadores de televisión por cable que indirecta o directamente condujeran a sacar del aire canales internacionales o programas nacionales transmitidos por canales locales²⁹³.

²⁸⁸ Secretaría *de facto* de Relaciones Exteriores de Honduras, Oficio 731-DGAE-09 de 20 de octubre de 2009.

²⁸⁹ Relatoría Especial- CIDH, Comunicado de Prensa 44-09: *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión condena limitaciones a la libertad de expresión en Honduras*, 29 de junio de 2009. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=753&IID=2>. Reporteros Sin Fronteras, “Recapitulación del Black-out mediático”, 29 de junio de 2009. Disponible en: http://www.rsfn.org/spip.php?page=article&id_article=33638. Sociedad Interamericana de Prensa, “SIP condena atropellos contra medios y periodistas en Honduras”, (Miami), 29 de junio de 2009. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&idioma=sp&id=4208. Sociedad Interamericana de Prensa, “La Sip reitera a Honduras, respetar la libertad de prensa”. (Tegucigalpa), 2 de julio de 2009. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&idioma=sp&id=4210. Article 19, “Informe, Honduras: Señales Tempranas de una Crisis Potencial”. (Londres), 28 de julio de 2009. Disponible en: <http://www.article19.org/pdfs/press/honduras-senales-tempranas-de-una-crisis-potencial.pdf>. Comité para la Protección de Periodistas, “Tras golpe en Honduras, reporteros detenidos, señales de transmisión bloqueadas”. Nueva York, 30 de junio de 2009.

²⁹⁰ Reunión de la CIDH con directorio de CONATEL durante visita *in loco* a Honduras. (Tegucigalpa) 18 de agosto de 2009.

²⁹¹ Reunión de la CIDH con directorio de CONATEL durante visita *in loco* a Honduras. (Tegucigalpa) 18 de agosto de 2009.

²⁹² CIDH, Comunicado de Prensa 60-09: *CIDH presenta sus observaciones preliminares sobre su visita a Honduras*, 21 de agosto de 2009. Disponible en: <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2009/60-09sp.htm>.

²⁹³ Respuesta del CONADEH al comunicado de prensa de la CIDH, 60-09, Honduras. (Tegucigalpa) 1º de septiembre de 2009.

278. En tanto, la periodista de Canal 11, Nancy John, señaló a la CIDH que el 28 de junio, “empezamos a recibir llamadas de CONATEL para que sacáramos del aire a CNN y TeleSUR” y que en los llamados telefónicos “nos decían que por favor cortáramos CNN y TeleSUR” argumentando que “querían evitar más actos violentos, y por eso no querían que se emitiera imágenes de la gente en las calles”²⁹⁴.

iii. Radios

279. Otros medios de comunicación también fueron ocupados o rodeados por la fuerza pública el día del golpe de Estado. Según la información recibida, en la mañana del 28 de junio, algunos miembros del Ejército habrían llegado hasta las instalaciones de *Radio Progreso*, en la Ciudad de El Progreso, departamento de Yoro, y habrían ordenado a los funcionarios de la emisora que apagaran todos los equipos de transmisión y que se fueran a sus casas. Dado el despliegue de fuerza, la dirección de la radio y sus trabajadores habrían resuelto acatar la orden, razón por la cual la emisora no funcionó durante ese día. De acuerdo a esta información, al día siguiente, el 29 de junio, los empleados volvieron a la emisora, y los miembros del Ejército habrían dejado el local. Ese día la radio transmitió con regularidad, pero el 30 de junio se pidieron medidas cautelares ante la CIDH por temor a que la integridad del equipo periodístico fuese comprometida. La radio volvió a transmitir su señal poco después.

280. En su testimonio ante la CIDH, el periodista de Radio Progreso, José Peraza, relató el momento en que la emisora fue intervenida por militares²⁹⁵.

281. En la comunicación del gobierno *de facto*, recibida por la CIDH el 10 de julio, se señala lo siguiente sobre Israel Moreno, periodista y director de Radio Progreso: “Denunció que se suspendió la señal de dicha radio; la cual fue reestablecida y existe una investigación en curso”. Sobre esta, al igual que sobre otras situaciones referidas a temas de libertad de expresión sobre las que la CIDH pidió información, esta comunicación indicó: “La Fiscalía Especial de Derechos Humanos investiga actualmente las circunstancias en que se dieron dichas denuncias”²⁹⁶.

²⁹⁴ Testimonio de Nancy John ante la CIDH durante visita in loco a Honduras. (Tegucigalpa) 17 de agosto de 2009.

²⁹⁵ Testimonios de periodistas de Radio Progreso, Ismael Moreno, Karla Rivas, Gustavo Cardoza y José Peraza ante la CIDH durante visita in loco a Honduras. (San Pedro Sula) 19 de agosto de 2009. Peraza señaló: “El domingo 28 a primera hora de la mañana chequeamos los medios que suelen tener noticias a esa hora, pero ponían deportes, dibujos animados y decían que en este país no pasa nada. Nosotros pensamos que nos iban a militarizar, sabíamos que no teníamos opción de negociación, entonces decidimos evacuar la radio. A las 10:10 AM llegó el primer contingente de militares a la esquina de la radio, pero la gente que estaba a una cuadra, en el parque, llegó a la radio y empezó a correr a los militares. En ese momento, Karla Rivas, que estaba en cabina, empezó a decir que estaban los militares. Pocos minutos después, ingresaron los militares, se pusieron en algunos puntos claves, y ordenaron apagar los equipos”. Relatoría Especial- CIDH, Comunicado de Prensa 44-09: *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión condena limitaciones a la libertad de expresión en Honduras*, 29 de junio de 2009. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=753&IID=2>. Reporteros Sin Fronteras, “Recapitulación del Black-out mediático”, 29 de junio de 2009. Disponible en: http://www.rsfo.org/spip.php?page=article&id_article=33638. Comité para la Protección de Periodistas, “Tras golpe en Honduras, reporteros detenidos, señales de transmisión bloqueadas”. (Nueva York), 30 de junio de 2009. Disponible en: <http://cpj.org/es/2009/06/tras-golpe-en-honduras-reporteros-detenido-senale.php>. Sociedad Interamericana de Prensa, “SIP condena atropellos contra medios y periodistas en Honduras”, 29 de junio de 2009. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&idioma=sp&id=4208.

²⁹⁶ Secretaría *de facto* de Relaciones Exteriores, Oficio No. 526-DGAE-90. Recibido el 10 de julio de 2009.

282. También se recibió información indicando que los siguientes integrantes del equipo periodístico y miembros de Radio Progreso y el Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC) de la Compañía de Jesús de Honduras, habrían estado recibiendo amenazas tanto en sus teléfonos celulares como a través de sus monitores: Rita Santa María, María Elena Cubillo, Lolany Pérez, Rommel Gómez, José Peraza, Lesly Banegas, Gerardo Chevez, Karla Rivas, Félix Antonio Molina y Elvín Fernaly Hernández²⁹⁷.

283. Por otra parte, el director de la Radio Globo, David Ellner Romero, denunció que el 28 de junio, la emisora fue rodeada por militares en Tegucigalpa durante más de dos horas, hasta que decidieron intervenirla. En su testimonio ante la CIDH, Romero relató que el 28 de junio, cuando llegó a la emisora a las 5:30 AM “había 40 militares rodeándola”. Romero indicó que recibió una llamada de un portavoz de las Fuerzas Armadas a las 8:00 AM y “me dijo que estaba cometiendo un error al decir que había golpe de Estado porque se trataba de una sucesión de poder”. “Pero les corté y a las 10:00 AM me fueron a buscar al edificio desde donde estaba transmitiendo. Entonces, me acordé que en los años 80 estuve desaparecido durante 6 días y teniendo presente el recuerdo, me tiré del tercer piso”, agregó Romero²⁹⁸. En la tarde de ese día, los militares habrían entrado a la radio y sacaron del aire a los reporteros que estaban transmitiendo en vivo. Según la información recibida, los reporteros Alejandro Villatoro, Lidieth Díaz, Rony Martínez, Franklin Mejía, David Ellner Romero y Orlando Villatoro habrían sido objeto de agresiones y amenazas. La radio dejó de transmitir por varias horas y luego retomó su emisión pero con restricciones. Parte de la información sobre la situación de la radio había salido de una carta publicada por Ellner Romero en esa página web²⁹⁹.

284. En la comunicación del gobierno *de facto*, recibida por la CIDH el 10 de julio, se señala lo siguiente: “En relación a dichas denuncias la Fiscalía Especial de Derechos Humanos interpuso sus buenos oficios en razón de que se restableciera la señal de Radio Globo, como del Programa ‘Hable como Habla’, transmitido por Maya TV, logrando que Radio Globo regresara al aire desde la semana pasada”³⁰⁰.

285. Por otra parte, según la información recibida por la CIDH, los directivos de Radio Globo habrían obtenido copia de la petición presentada el 3 de agosto ante CONATEL por el abogado José Santos López Oviedo, quien tiene su oficina en la Auditoría Jurídico Militar de las Fuerzas Armadas. En esta petición, el abogado “solicita la suspensión de un medio de comunicación por ser utilizado para la comisión de delitos de sedición mediante la incitación a la insurrección, poniendo en peligro la preservación de la vida de los

²⁹⁷ Solicitud de medidas cautelares interpuesta por la Misión Internacional de Investigación sobre la situación de los derechos humanos tras el golpe de Estado, el 22 de julio de 2009.

²⁹⁸ Testimonio ante la CIDH de David Ellner Romero durante visita in loco a Honduras. (Tegucigalpa) 17 de agosto de 2009.

²⁹⁹ Relatoría Especial- CIDH, Comunicado de Prensa 44-09: *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión condena limitaciones a la libertad de expresión en Honduras*, 29 de junio de 2009. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=753&IID=2>. Reporteros Sin Fronteras, “Recapitulación del Black-out mediático”, 29 de junio de 2009. Disponible en: http://www.rsfr.org/spip.php?page=article&id_article=33638. “El apagón de los medios”, *BBC Mundo* (Londres), 30 de junio de 2009. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2009/06/090630_1030_honduras_medios_sao.shtml.

³⁰⁰ Secretaría *de facto* de Relaciones Exteriores, Oficio No. 526-DGAE-90, 10 de julio de 2009. Article 19, “Informe, Honduras: Señales Tempranas de una Crisis Potencial”. (Londres), 28 de julio de 2009. Disponible en: <http://www.article19.org/pdfs/press/honduras-senales-tempranas-de-una-crisis-potencial.pdf>. Reporteros Sin Fronteras, “Un mes después del golpe se arraiga la censura”, 28 de julio de 2009. Disponible en: <http://cencos.org/es/node/21273>.

particulares³⁰¹. Según la información recibida, la denuncia se basa en que Radio Globo habría transmitido un mensaje del activista de derechos humanos, Andrés Pavón, quien habría hecho un llamado a la insurrección popular.

286. Durante la reunión entre el directorio de CONATEL y la CIDH, que tuvo lugar el 18 de agosto en Tegucigalpa, el presidente del organismo, Miguel A. Rodas, entregó una copia del fallo en que se declaró “inadmisible” la solicitud contra Radio Globo “[e]n vista que conforme a las atribuciones y facultades de CONATEL, ésta no es competente para investigar ni sancionar presuntos delitos, sino que por disposición de Ley, es una función privativa del Ministerio Público y de los Juzgados y Tribunales de la República, respectivamente”³⁰².

287. El 6 de agosto, el director de la emisora, David Romero Ellner, dijo a la CIDH que recibió una llamada del vocero de los altos mandos militares, en la que esta persona enfatizó que las Fuerzas Armadas no estaban detrás de la petición, que ésta había sido iniciativa personal del abogado López³⁰³.

288. En la madrugada del 28 de junio, en el departamento de Olancho, la sede de Radio Juticalpa fue atacada con ráfagas de metrallera, cuyas balas impactaron en las paredes y las ventanas que dan a las cabinas de locución y transmisión. Los hechos fueron denunciados ante el delegado del Comisionado de los Derechos Humanos de Olancho y ante la Policía, pero no habrían tenido respuesta. La propietaria de la emisora, Martha Elena Rubí, relató a la CIDH que en la mañana del 28 de junio un contingente militar llegó a la emisora y la obligó a cerrarla, y que la ocupación militar se extendió hasta las 7:00 PM. A partir de ese momento, tanto Rubí como sus hijos, empezaron a recibir amenazas de muerte en sus teléfonos celulares. Rubí señaló a la CIDH que los oficiales a cargo del operativo se negaron a darles sus nombres y le dijeron que cuando comunicara a la audiencia lo que había pasado, “diga que es el ejército”³⁰⁴.

289. En Marcala, departamento de La Paz, también el 28 de junio, personal militar habría intentado clausurar Radio Marcala, que al momento era la única que estaba transmitiendo los hechos. Según la información recibida, pobladores que habrían escuchado lo que estaba sucediendo, se presentaron a la radio e impidieron que fuera cerrada. Suyapa Banegas, comunicadora social de Radio Marcala, dijo a la CIDH que, “el día del golpe de Estado, cuando empezaron a pasar comandos frente a nuestra radio, nosotros lo avisamos

³⁰¹ Reunión de la CIDH con el directorio de CONATEL durante visita in loco a Honduras. (Tegucigalpa), 18 de agosto de 2009.

³⁰² Reunión de la CIDH con el directorio de Conatel durante visita in loco a Honduras. (Tegucigalpa), 18 de agosto de 2009.

³⁰³ “Radio globo de Honduras denuncia que auditor militar pidió silenciarla”, *El Nacional* (Caracas), 4 de agosto de 2009. Disponible en: http://www.el-nacional.com/www/site/p_contenido.php?q=nodo/92989/Honduras/Radio-Globo-de-Honduras-denuncia-que-auditor-militar-pidi%C3%B3-silenciarla-. C-Libre, “Fuerzas Armadas intentan cerrar Radio Globo”. (Tegucigalpa), 4 de agosto de 2009. Disponible en: <http://conexihon.com/blog/archives/582>. Testimonio de David Romero Ellner, director de Radio Globo, recibido por vía telefónica por la CIDH el 6 de agosto de 2009.

³⁰⁴ Testimonio de Martha Elena Rubí, propietaria de Radio Juticalpa, ante la CIDH durante visita in loco a Honduras. (Tegucigalpa), 21 de agosto de 2009. Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos de Honduras, “Informe Preliminar de Violaciones a los Derechos Humanos en el marco del golpe de Estado en Honduras”, 15 de julio de 2009. Disponible en: <http://www.cofadeh.org/>. Solicitud de medidas cautelares recibidas los días 20 y 22 de julio de 2009 del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional.

por la radio y entonces la gente se ubicó frente a la radio” impidiendo la intervención de la emisora³⁰⁵.

290. Por otra parte, el 6 de octubre, la CIDH solicitó información al gobierno *de facto* en relación con graves amenazas y actos de hostigamiento que habrían sufrido radios comunitarias y comerciales. En su respuesta, fechada el 20 de octubre, el gobierno de facto indicó:

En relación a las supuestas amenazas y actos de hostigamiento sufridos por Radio Faluna Binetu (Radio Coco Dulce), Radio Durugubuti (Radio San Juan), Radio Lafuru Garabali (Radio Buenos Aires), Radio Stereo Celaque del Municipio de Tomalá (Departamento de Lempira), Radio Estereo Lenca, de Valladolid (Puerto Lempira), Revista Vida Laboral, Radio Orquídea de la Comunidad Guadalupe Carney (Departamento de Colón), Radio Gaurajambala (Departamento de Intibuca), Radio La Voz Lenca del Municipio de San Francisco (Departamento de Lempira), Radio Márcala (Departamento de La Paz), Defensores en línea.com y Programa Radial Voces contra el Olvido del Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos en Honduras (COFADEH), Radio Progreso de la Compañía de Jesús, y Radio Uno, se informa que se han girado instrucciones a la Dirección Nacional de Investigación Criminal, a efecto de que se realicen todas las investigaciones necesarias para esclarecer supuestos hechos; no obstante se insta a los que se consideren afectados a que interpongan las denuncias correspondientes ante la Dirección Nacional de Investigación Criminal, que tiene diversas oficinas a lo largo del territorio nacional. Se informa además, que la Fiscalía Especial de Derechos Humanos, ha girado instrucciones a las fiscalías regionales competentes para constatar las situaciones alegadas y en caso de ser procedente abrir expedientes investigativos. En cuanto a Radio Progreso, se reitera que se ha presentado un Requerimiento Fiscal, contra miembros de la Base Aérea de La Lima, Departamento de Cortés; en dicho juicio a manera de actualización se señala que el Juez del caso decidió aplicar 4 de las 5 Medidas Cautelares solicitadas por la Fiscalía Especial de Derechos Humanos, contra el Teniente Coronel Hilmer Enrique Hermida Álvarez y contra el Teniente Dennis Mauricio Valdez Rodas, a quienes se les ha prohibido salir del país, visitar las instalaciones de Radio Progreso y comunicarse con el personal de la Emisora; asimismo se les ha ordenado presentarse una vez por semana al Juzgado. La Audiencia Inicial ha sido fijada para el día 16 de noviembre de este año³⁰⁶.

iv. Afectaciones a medios impresos

291. Adicionalmente, el personal del periódico Poder Ciudadano, que había sido instaurado como órgano de prensa del gobierno del Presidente Zelaya, fue despedido días después del golpe de Estado³⁰⁷. El 14 de julio, René Zelaya, Ministro de Comunicaciones y Prensa del gobierno *de facto*, le entregó una misiva a la licenciada Mercedes Barahona, administradora del periódico, que señala: “Con instrucciones de la Administración General de Casa Presidencial y debido al recorte presupuestario, muy respetuosamente se le notifica

³⁰⁵ Testimonio de Suyapa Banegas, comunicadora social de Radio Marcala, ante la CIDH durante visita in loco a Honduras. (Tegucigalpa) 20 de agosto de 2009. Comité de Familiares Detenidos Desaparecidos en Honduras, “Informe Preliminar Violaciones a Derechos Humanos en el marco del golpe de Estado en Honduras”, 15 de julio de 2009. Disponible en: <http://www.cofadeh.org/>.

³⁰⁶ Secretaría *de facto* de Relaciones Exteriores de Honduras, Oficio 731-DGAE-09 de 20 de octubre de 2009.

³⁰⁷ Article 19, “Informe, Honduras: Señales Tempranas de una Crisis Potencial”. (Londres), 28 de julio de 2009. Disponible en: <http://www.article19.org/pdfs/press/honduras-senales-tempranas-de-una-crisis-potencial.pdf>.

que a partir de la fecha, todo el personal que venía laborando en lo que antes fue el periódico 'Poder Ciudadano' queda cancelado"³⁰⁸.

292. Respecto de estos hechos, la CIDH destaca que el Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos indica que, "[t]oda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección". El Artículo 13 también señala que "[n]o se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones".

293. Asimismo, el principio 5 de la Declaración de Principios, en cuanto a que "[l]a censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión". El principio 13 indica que "los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión".

b. Cortes de luz

294. El 28 de junio, en la mañana, hubo un corte general de energía por más de dos horas y luego se sucedieron varios cortes de luz intermitentes a lo largo de toda la jornada, según denuncias recibidas por la CIDH durante su visita. Los cortes de energía impidieron las transmisiones libres de radio y televisión, abarcaron sectores donde funcionaban las torres de transmisiones y afectaron a los servicios de telefonía fija y celular³⁰⁹.

295. Dagoberto Rodríguez, director de Radio Cadena Voces, confirmó las denuncias de los cortes de energía eléctrica³¹⁰. Nancy John, coordinadora de noticias de

³⁰⁸ Nota enviada al periódico Poder Ciudadano por Casa Presidencial el 14 de julio de 2009, cuya copia fue entregada a la CIDH durante visita in loco a Honduras. (Tegucigalpa), 17 de agosto de 2009.

³⁰⁹ Relatoría Especial- CIDH, Comunicado de Prensa 44-09: *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión condena limitaciones a la libertad de expresión en Honduras*, 29 de junio de 2009. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=753&IID=2>. C-Libre, "Bloqueo de Medios de Comunicación en Honduras2. (Tegucigalpa), 29 de junio de 2009. Disponible en: <http://conexihon.com/blog/archives/324>. Reporteros Sin Fronteras, "Recapitulación del Black-out mediático", 29 de junio de 2009. Disponible en: http://www.rsf.org/spip.php?page=article&id_article=33638. Sociedad Interamericana de Prensa. 29 de junio de 2009. SIP condena atropellos contra medios y periodistas en Honduras. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&idioma=sp&id=4208. BBC. 30 de junio de 2009. El apagón de los medios. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2009/06/090630_1030_honduras_medios_sao.shtml. Comunicación enviada a la CIDH el 29 de junio de 2009. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&idioma=sp&id=4208. BBC. 30 de junio de 2009. El apagón de los medios. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2009/06/090630_1030_honduras_medios_sao.shtml. Comunicación enviada a la CIDH el 29 de junio de 2009.

³¹⁰ Testimonio de Dagoberto Rodríguez, director de Radio Cadena Voces, ante la CIDH durante visita in loco a Honduras. (Tegucigalpa), 17 de agosto de 2009. Rodríguez señaló: "El domingo 28 hubo varios cortes de

Canal 11, también confirmó a la CIDH las denuncias relacionadas con los cortes de energía³¹¹.

296. Por su parte, Suyapa Banegas, integrante de la radio alternativa Marcala del departamento de La Paz, indicó que, el día del golpe de Estado, “en las radios comerciales” que apoyaron el derrocamiento del Presidente Manuel Zelaya, “escuchábamos a los periodistas decir que aquí no pasa nada” y le pedían a la gente que “no salga de su casa” porque “todo” estaba “normal”³¹².

297. Sin embargo, en la citada reunión entre CONATEL y la CIDH, el presidente del organismo encargado de regular las telecomunicaciones, Miguel A. Rodas, aseguró no tener conocimiento respecto a que los cortes de electricidad fueron intencionales. Rodas afirmó, “déjeme decirle que la energía en Honduras es muy inestable” y a modo de ejemplo, señaló que la compañía de teléfonos celulares “TIGO” tiene “cien por ciento de sus torres funcionando con generadores”³¹³.

298. Por otra parte, la CIDH recibió información que a partir de 21 de septiembre una serie de apagones en Tegucigalpa afectaron, de manera intermitente, las transmisiones del Canal 36 y de Radio Globo. La CIDH también recibió información respecto a que un grupo de militares ocupó el 21 de septiembre la central de energía eléctrica de Tegucigalpa, desde donde se controla la transmisión de energía de la región donde está ubicada la capital hondureña³¹⁴.

c. Detenciones de comunicadores sociales

299. La CIDH recibió información según la cual varios periodistas fueron detenidos por varias horas por razones vinculadas al ejercicio de su profesión. De acuerdo a esta información, el 29 de junio, unos diez soldados detuvieron en su hotel en Tegucigalpa, a un grupo de reporteros que trabajaba para medios extranjeros. Entre los detenidos figuran: Adriana Sivori, de TeleSUR, y los miembros del equipo del mismo canal, María José García y Larry Sánchez; Nicolás García y Esteban Félix, que trabajaban para la agencia de noticias The Associated Press (AP), así como otras dos personas que trabajaban para el mismo medio. Según distintos reportes, los periodistas habrían sido trasladados hasta una oficina de migraciones donde se los habría interrogado por sus visados para trabajar en el país.

luz, uno de los cuales nos afectó, pero como tenemos planta eléctrica, lo solucionamos”. Rodríguez agregó que ese día, “en todas las emisoras se suspendieron las transmisiones por unas horas y tuvimos que transmitir por retazos, pero el lunes no tuvimos problemas, al menos nosotros”.

³¹¹ Testimonio de Nancy John, periodista de Canal 11, ante la CIDH durante visita in loco a Honduras. (Tegucigalpa), 17 de agosto de 2009. John indicó: “En la mañana del día del golpe de Estado, hubo un corte de luz general en Tegucigalpa y otras ciudades y regiones de Honduras de dos horas, luego hubo varios cortes de electricidad, pero eran intermitentes”.

³¹² Testimonio de Suyapa Banegas, comunicadora social de Radio Marcala, ante la CIDH durante visita in loco a Honduras. (Tegucigalpa), 20 de agosto de 2009. Banegas señaló: “Pero cuando las radios del interior del país, las comunitarias y alternativas, nos damos cuenta que lo que estaba sucediendo era un golpe de Estado, lo que ocurrió es que el gobierno y más concretamente los militares, que eran los que estaban gobernando esa mañana, decidieron cortar la energía eléctrica en el país, específicamente en aquellas zonas donde las radios comunitarias empezaron a informar. Todo esto ocurrió antes de las 11 de la mañana, cuando se restableció el fluido eléctrico”, agregó la comunicadora social”.

³¹³ Reunión de la CIDH con directorio de CONATEL durante visita in loco a Honduras. (Tegucigalpa), 18 de agosto de 2009.

³¹⁴ Relatoría Especial, Comunicado de Prensa 66-09: *La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión condena restricciones a la libertad de expresión en Honduras*, 24 de septiembre de 2009. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=761&IID=2>.

Otros reportes señalaron que los militares habrían confiscado material de trabajo de los reporteros de TeleSUR. Todos fueron liberados unas horas más tarde³¹⁵. La periodista de TeleSUR, Madeleine García, relató ante la CIDH que el lunes 29 de junio estaban transmitiendo “en vivo” desde el piso 12 del Hotel Marriot, desde donde filmaban “todo lo que estaba pasando” en las calles de abajo, ubicadas en las cercanías de la Casa Presidencial, donde habían simpatizantes de Manuel Zelaya “pidiendo por su vuelta”. García indicó que cerca del mediodía, recibió una llamada de parte de las autoridades del régimen *de facto* en que le advirtieron que iban a proceder a arrestarlos³¹⁶.

300. Sobre este caso, al igual que sobre otras situaciones referidas a temas de libertad de expresión sobre las que la CIDH pidió información, la comunicación del gobierno *de facto* recibida el 10 de julio indicó: “La Fiscalía Especial de Derechos Humanos investiga actualmente las circunstancias en que se dieron dichas denuncias”³¹⁷.

301. El caricaturista Allan McDonald fue detenido junto [a] su hija de 17 meses. Según la denuncia recibida, el caricaturista “informó desde un hotel donde se encontraba detenido junto al Cónsul de la República de Venezuela, y dos mujeres periodistas de España y Chile, a quienes no conocía”. El caricaturista señaló que el 28 de junio, integrantes de las Fuerzas Armadas irrumpieron en su casa, la “saquearon” e hicieron una “hoguera con todas sus caricaturas y su material de dibujo”. Al sacarlo de su casa, sólo le permitieron tomar el pasaporte³¹⁸.

302. El director de prensa de Televisora de Aguán, Canal 5, Nahúm Palacios, denunció que el 29 de junio, en Tocoa, departamento de Colón, militares rodearon las instalaciones del canal e ingresaron de manera violenta, mientras los periodistas realizaban la

³¹⁵ Relatoría Especial- CIDH, Comunicado de Prensa 44-09: *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión condena limitaciones a la libertad de expresión en Honduras*, 29 de junio de 2009. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=753&IID=2>. Comité para la Protección de Periodistas, “Tras golpe en Honduras, reporteros detenidos, señales de transmisión bloqueadas”. (Nueva York), 30 de junio de 2009. Disponible en: <http://cpj.org/es/2009/06/tras-golpe-en-honduras-reporteros-detenidos-senale.php>. Reporteros Sin Fronteras, “Recapitulación del Black-out mediático”, 29 de junio de 2009. Disponible en: http://www.rsf.org/spip.php?page=article&id_article=33638. Article 19, “Honduras: Freedom of Expression Under Threat Following Weekend Coup”. (Londres), 1 de julio de 2009. Disponible en: <http://www.article19.org/pdfs/press/honduras-freedom-of-expression-under-threat-following-weekend-coup.pdf>. Sociedad Interamericana de Prensa. “La SIP reitera a Honduras, respetar la libertad de prensa”. (Miami), 2 de julio de 2009. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&idioma=sp&id=4210.

³¹⁶ Testimonio de Madeleine García, periodista de la cadena TeleSUR, ante la CIDH durante visita in loco a Honduras. (Tegucigalpa), 17 de agosto de 2009. García señaló que en la llamada telefónica que recibió, desde un *call center*, le dijeron: “Mira, Madeleine, ¿por qué no están haciendo esto?, están mostrando lo que no es. En 20 minutos estamos allí”. Y efectivamente, 20 minutos después, un grupo de militares fuertemente armados arribó al piso 12 del hotel y se llevaron a todos los reporteros, incluso a periodistas de la agencia AP y de otras agencias de noticias. Inmediatamente llamé por teléfono al general Romeo Vásquez Velázquez, y le pregunté dónde estaban los periodistas detenidos. Todo eso salió al aire, y es por eso que soltaron rápidamente al equipo de TeleSUR, que había sido llevado a la agencia de Inmigraciones porque, supuestamente, estaban acá de manera ilegal”.

³¹⁷ Secretaría *de facto* de Relaciones Exteriores, Oficio No. 526-DGAE-90, 10 de julio de 2009.

³¹⁸ Relatoría Especial- CIDH, Comunicado de Prensa 44-09: *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión condena limitaciones a la libertad de expresión en Honduras*, 29 de junio de 2009. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=753&IID=2>. Article 19, “Honduras: Freedom of Expression Under Threat Following Weekend Coup”. (Londres), 1 de julio de 2009. Verónica Bengtson, correo electrónico recibido por la CIDH el 29 de junio de 2009. Periodistas en Español, “Secuestrado en Honduras el caricaturista Allan McDonald”, 30 de junio de 2009. Disponible en: http://www.p-es.org/index.php?option=com_content&task=view&id=3724&Itemid=78.

cobertura del golpe de Estado. Los militares incautaron los equipos de transmisión y el canal dejó de transmitir³¹⁹.

303. El 2 de julio, el fotógrafo del Diario de Hoy, de El Salvador, Mario Amaya, fue golpeado y apresado por militares cuando tomaba fotos de una protesta que estaba siendo dispersada en San Pedro Sula. El 29 de junio, el mismo fotógrafo denunció que fue golpeado por presuntos manifestantes cuando cubría una marcha a favor de Zelaya³²⁰.

304. También el 2 de julio, Rommel Gómez, periodista de Radio Progreso, fue detenido por militares cuando estaba cubriendo una protesta en el Parque Central de San Pedro Sula. Los soldados le quitaron su material de trabajo y tomaron fotos de sus documentos personales. Según las denuncias recibidas, fue un acto de intimidación³²¹. Rommel Gómez y su esposa, Miryam Espinal, también denunciaron que recibieron amenazas de muerte en sus teléfonos particulares³²².

305. Según la información recibida, en la noche del 11 de julio, miembros de la Policía detuvieron a miembros de los equipos periodísticos de TeleSUR y VTV, para trasladarlos a una jefatura policial con el argumento de verificar su estatus migratorio, en Tegucigalpa. Luego de algunas horas, las personas retenidas habrían sido liberadas. A la mañana siguiente, miembros de las fuerzas policiales habrían impedido a los reporteros salir del hotel durante varias horas, con el argumento de que debían esperar que las autoridades migratorias se acercaran a verificar dicho estatus. De acuerdo a la información recibida, periodistas e integrantes del equipo técnico de TeleSUR y VTV habrían sido retenidos como forma de intimidación, debido a la cobertura que han hecho del golpe de estado y del proceso de ruptura institucional. Según la información recibida, los equipos de ambos canales abandonaron Honduras al día siguiente por considerar que su seguridad estaba en

³¹⁹ Testimonio vía telefónica de Nahúm Palacios, director periodístico de Televisora de Aguán, Canal 5, ante la CIDH durante visita in loco a Honduras. (Tegucigalpa) 21 de agosto de 2009. C-Libre, "Director de Noticiero del Aguán también fue atropellado". (Tegucigalpa), 3 de julio de 2009. Disponible en: http://www.ifex.org/honduras/2009/07/07/nahun_palacios_victim/es/. Comité de Familiares Detenidos Desaparecidos en Honduras, "Informe Preliminar Violaciones a Derechos Humanos en el marco del golpe de Estado en Honduras", 15 de julio de 2009. Disponible en: <http://www.cofadeh.org/>. Naún Palacios, correo electrónico enviado a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión el 16 de julio de 2009. Testimonio de Naún Palacios, recibido por la CIDH por vía telefónica el 15 de julio de 2009 y el 22 de julio de 2009. Carta de CEJIL dirigida al Secretario Ejecutivo, Santiago Cantón recibida por la CIDH el 23 de julio de 2009.

³²⁰ "A Micheletti no le preocupan represalias contra Honduras", *El Universo* (Guayaquil), 3 de julio de 2009. Disponible en: <http://www.eluniverso.com/2009/07/03/1/1361/9AB24BE7076D489FA5EDC0956A412372.html>. "Periodista salvadoreño es agredido en Honduras", *Diario Co Latino* (San Salvador), 3 de julio de 2009. Disponible en: <http://www.diariocolatino.com/es/20090703/nacionales/68733/>. Sociedad Interamericana de Prensa, "Pide SIP investigación por asesinato y respeto a la libertad de prensa en Honduras". (Miami), 7 de julio de 2009. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&idioma=sp&id=4211. "Fotoperiodista salvadoreño golpeado en Honduras", *La Prensa Gráfica* (San Salvador), 2 de julio de 2009. Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/loeldia/43920-fotografo-salvadoreno-golpeado-en-manifestacion-en-honduras.html>.

³²¹ Defensores en Línea, "Denuncian represión de militares hacia dirigentes sociales y periodistas independientes. (Tegucigalpa), 2 de julio de 2009. Disponible en: <http://libertaddeexpresionhn.blogspot.com/2009/07/denuncian-represion-de-militares-hacia.html>. Reporteros Sin Fronteras. 6 de julio de 2009. *Los medios de comunicación en la tormenta del golpe de Estado*. Disponible en: http://www.rsif.org/spip.php?page=article&id_article=33696. Comité de Familiares Detenidos Desaparecidos en Honduras, "Informe Preliminar Violaciones a Derechos Humanos en el marco del golpe de Estado en Honduras", 15 de julio de 2009. Disponible en: <http://www.cofadeh.org/>. Testimonio de Patricia Murillo Gómez, coordinadora de la Escuela de Periodismo de la Universidad Autónoma de San Pedro Sula y corresponsal del diario Tiempo de Tegucigalpa, ante la CIDH, durante visita in loco a Honduras. (San Pedro Sula), 19 de agosto de 2009.

³²² Solicitud de medidas cautelares interpuesta por la Misión Internacional de Investigación sobre la situación de los derechos humanos tras el golpe de Estado, el 22 de julio de 2009.

riesgo. Fueron escoltados hasta Nicaragua por una comitiva del Centro para la Prevención, Tratamiento y Rehabilitación de las Víctimas de la Tortura y sus Familiares (CPTRT)³²³.

306. El 14 de agosto, el periodista de Radio Progreso, Gustavo Cardoza fue apresado en Choloma, Departamento de Cortés, cuando cubría el violento desalojo de unos simpatizantes del Presidente Zelaya. El reportero fue agredido por funcionarios policiales y estuvo detenido durante varias horas.

307. En su testimonio ante la CIDH, Cardoza relató cómo fue golpeado por las fuerzas de seguridad mientras intentaba cumplir con su labor periodística³²⁴. En la misma protesta, el periodista independiente de la ciudad de Tela, departamento de Atlántica, Eduin Castillo, denunció que fue golpeado cuando fue detenido por las fuerzas de seguridad³²⁵.

308. La CIDH recibió información según la cual, el 22 de septiembre, minutos después de las 6:00 AM, la maestra y comunicadora social de Radio Liberada, Agustina Flores López habría sido detenida cuando se encontraba en camino a la Embajada de Brasil, en Tegucigalpa, donde se encontraba el Presidente Zelaya. La información agregó que Flores López habría sido golpeada y torturada por miembros de la fuerza pública. La CIDH solicitó información al respecto al gobierno *de facto*, el 6 de octubre. En su respuesta, enviada el 20 de octubre, el gobierno *de facto*, indicó: “Sobre la denuncia de detención y supuestos actos de tortura cometidos contra la Señora Agustina Flores López se informa que ella ingresó en calidad de depósito a las instalaciones de la Dirección Nacional de Investigación Criminal, el día 23 de septiembre del año en curso, a las 16:55 horas junto con el Señor Mario Enrique Molina Izaguirre, por suponerla responsable del delito de Sedición y Daños Agravados, a petición de la Jefatura Metropolitana Número 1, luego de ser remitidos por el Juzgado Unificado de Francisco Morazán. –La señora Agustina Flores López, al momento de ingresar a los recintos policiales, presentaba un golpe máxilio facial, por lo que se le solicitó se dejara practicar un examen dental, pero no dio respuesta alguna. El día 12 de octubre del presente año, se celebró la Audiencia de Revisión de Medidas, en la cual la Juez número 3, Abogada Laura Casco, procedió a dejarla en libertad mediante la imposición de medidas sustitutivas y

³²³ Testimonio del Centro para la Prevención, Tratamiento y Rehabilitación de las Víctimas de la Tortura y sus Familiares (CPTRT) ante la CIDH durante visita in loco a Honduras. (Tegucigalpa), 17 de agosto de 2009. Relatoría Especial-CIDH, Comunicado de Prensa R50-09: *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión condena retención a periodistas extranjeros en Honduras*, 12 de julio de 2009. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=755&IID=2>. Comité para la Protección de Periodistas, “Venezuelan journalists leave Honduras after harassment”. (Nueva York), 13 de julio de 2009. Disponible en: <http://cpj.org/2009/07/venezuelan-journalists-leave-honduras-after-harass.php>. Sociedad Interamericana de Prensa, “Condena la SIP hostigamiento contra periodistas de TeleSUR y Venezolana de Televisión en Honduras”. (Miami), 14 de julio de 2009. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&id=4215&idioma=sp. Comité de Familiares Detenidos Desaparecidos en Honduras, “Informe Preliminar Violaciones a Derechos Humanos en el marco del golpe de Estado en Honduras”, 15 de julio de 2009. Disponible en: <http://www.cofadeh.org/>.

³²⁴ Testimonio de Gustavo Cardoza, periodista de Radio Progreso, ante la CIDH, durante la visita in loco a Honduras. (San Pedro Sula), 19 de agosto de 2009. Cardoza señaló: “Las fuerzas de seguridad tiraban bombas al cuerpo de los manifestantes. Salí corriendo en medio del humo, empecé a toser, cuando me mandaron micrófonos para salir al aire, reporté que la policía tiraba bombas a las casas. Un policía, que parecía de alto rango porque su uniforme era diferente, me miró, sacó su arma y me apuntó. Decidí correr sintiendo la espalda helada, pero me agarraron cinco antimotines. Nos lanzaron a la paila uno sobre otro”.

³²⁵ Testimonio del periodista independiente Eduin Castillo, de Tela, ante la CIDH durante visita in loco a Honduras. (San Pedro Sula), 19 de agosto de 2009. Castillo denunció que, “cuando nos dijeron que venían varios cientos de miembros de las fuerzas de seguridad nos hicimos a un lado, venían gritando ‘vencer o morir’, eran soldados, policías y miembros del grupo Cobra. Yo me identifiqué y un soldado me dijo que ‘aquí no valen nada ustedes’, entonces me subieron a empujones. Y me dijeron ‘hijo de puta, así que te gusta andar en los vergueos. Cuando reclamé y pregunté por qué la policía hacía declaraciones sólo a los medios golpistas, me esposaron al sol y me dijeron ‘aquí te vas a asar hijo de puta’”.

el pago de una fianza de Cien Mil Lempiras (equivalente a unos 5.000 dólares estadounidenses)”).

309. Al respecto, la CIDH reiteró lo que señala el principio 5 de la Declaración de Principios, en cuanto a que “[l]a censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”.

310. En cuanto a la violencia con la cual se trató a los comunicadores sociales en muchos de los hechos enumerados, la CIDH enfatiza lo que señala el principio 9 de la Declaración de Principios que advierte que “[e]l asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”.

d. Agresiones a comunicadores sociales

311. La CIDH recibió información sobre graves y múltiples agresiones a periodistas por razones asociadas a su labor periodística. Estas agresiones han provenido tanto de agentes del Estado, como de parte de manifestantes. Sobre todas estas agresiones se recibió información.

312. La CIDH recibió información según la cual el 29 de junio, un periodista del diario *El Heraldo* habría sido atacado cuando cubría una manifestación frente de la Casa Presidencial, en Tegucigalpa³²⁶. Al menos un reportero gráfico del diario *La Tribuna*, Juan Ramón Sosa, fue golpeado e insultado por policías cuando cubría una manifestación el 29 de junio, también en la capital hondureña. Además, se le habría decomisado su cámara de fotos³²⁷. En Tegucigalpa, tres periodistas del programa “Entrevistado” del *Canal 42* habrían sido atacados el 28 de junio por un grupo de manifestantes, que también los derribaron y rompieron sus cámaras³²⁸.

313. El 1º de julio, manifestantes presuntamente a favor del Presidente Zelaya, habrían agredido a Carlos Rivera, corresponsal de Radio América en la ciudad de Santa Rosa de Copán. La agresión de un segundo periodista, en la misma manifestación, habría obligado a los periodistas a marcharse. En esa ciudad, también presuntos simpatizantes del Presidente

³²⁶ Reporteros Sin Fronteras, “Recapitulación del Black-out mediático”, 29 de junio de 2009. Disponible en: http://www.rsfn.org/spip.php?page=article&id_article=33638. Sociedad Interamericana de Prensa, “SIP condena atropellos contra medios y periodistas en Honduras”. (Tegucigalpa), 29 de junio de 2009. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&idioma=sp&id=4208.

³²⁷ Sociedad Interamericana de Prensa, “La SIP reitera a Honduras, respetar la libertad de prensa”. (Miami), 2 de julio de 2009. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&idioma=sp&id=4210. “Periodistas y fotógrafos denuncian agresiones”, *La Tribuna* (Tegucigalpa), 30 de junio de 2009. Disponible en: <http://www.latribuna.hn/web2.0/?p=14635>.

³²⁸ Sociedad Interamericana de Prensa, “La SIP reitera a Honduras, respetar la libertad de prensa”. (Miami), 2 de julio de 2009. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&idioma=sp&id=4210. “Periodistas y fotógrafos denuncian agresiones”, *La Tribuna* (Tegucigalpa), 30 de junio de 2009. Disponible en: <http://www.latribuna.hn/web2.0/?p=14635>.

Zelaya habrían agredido a Maribel Chinchilla, propietaria de la cadena de televisión Canal 34³²⁹.

314. El 25 de julio, un grupo de periodistas extranjeros habría sido agredido por miembros de la Policía en Danli. De acuerdo a la información recibida, la reportera gráfica Wendy Olivo, de la Agencia Bolivariana de Noticias, habría sido agredida tras intentar tomar fotografías de personas detenidas en un destacamento policial. Cuando se negó a entregar su cámara de fotos a los policías, Olivo habría sido golpeada. Otros periodistas también habrían sido agredidos al intentar que dejaran de agredir a la fotógrafa³³⁰.

315. Reporteros del diario La Tribuna denunciaron haber sido objeto de agresiones por parte de manifestantes presuntamente a favor del retorno del Presidente Zelaya, ocurridas el 26 de julio en el departamento El Paraíso. Según la información recibida, un grupo de personas habría intentado quitarle la cámara al fotógrafo Henry Carvajal, y cuando el periodista Martín Rodríguez intervino, también le pegaron, al tiempo que los habrían acusado de golpistas. Carvajal habría perdido las fotos que tomó durante ese día³³¹.

316. El 30 de julio, varios periodistas y camarógrafos habrían sido agredidos por integrantes de la Policía en el contexto de la represión contra la manifestación que se celebró ese día en Tegucigalpa. Según la información recibida, Karen Méndez, periodista de *TeleSUR*, denunció haber sido empujada y amenazada por un policía, en tanto el camarógrafo del mismo canal, Roger Guzmán, también fue agredido y le quitaron material de trabajo³³². José Oseguera y Luis Andrés Bustillo, camarógrafos del programa "Hable como Habla" de *Maya TV*, habrían sido golpeados en la zona de Durazno, en la salida norte de Tegucigalpa el 30 de julio³³³. Edgardo Castro, periodista de Televisora Hondureña de Comayagua, habría sido agredido el 30 de julio, en el marco de la manifestación en Tegucigalpa, cuando filmaba la acción de la Policía contra manifestantes. Su equipo habría sido dañado³³⁴.

³²⁹ Reporteros Sin Fronteras, "Los medios de comunicación en la tormenta del golpe de Estado", 25 de agosto de 2009. Disponible en: <http://www.rsfs.org/Los-medios-de-comunicacion-en-la.html>.

³³⁰ "Agencia estatal venezolana denuncia agresión contra reportera en Honduras", *EFE/Yahoo News*, 25 de julio de 2009. Disponible en: <http://espanol.news.yahoo.com/s/25072009/54/n-world-agencia-estatal-venezolana-denuncia-agresion.html>. "Agredida reportera gráfica de ABN por fuerzas policiales hondureñas", *Agencia Bolivariana de Noticias* (Caracas), 25 de julio de 2009. Disponible en: <http://www.abn.info.ve/noticia.php?articulo=192265&lee=16>.

³³¹ C-Libre, "Comunicadores denuncian agresiones". (Tegucigalpa), 26 de julio de 2009. Disponible en: <http://conexihon.com/blog/archives/548>. "Seguidores de "Mel" agreden a fotógrafo de LA TRIBUNA", *La Tribuna* (Tegucigalpa), 27 de julio de 2009. Disponible en: <http://www.latribuna.hn/web2.0/?p=23625>.

³³² C-Libre, "Policía hondureña golpea a periodistas y camarógrafos nacionales e internacionales". (Tegucigalpa), 30 de julio de 2009. Disponible en: <http://conexihon.com/blog/archives/569>. "Reprime la policía hondureña a seguidores de Zelaya", *La Crónica de Hoy* (México, DF), 31 de julio de 2009. Disponible en: http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=448659.

³³³ C-Libre, "Policía hondureña golpea a periodistas y camarógrafos nacionales e internacionales". (Tegucigalpa), 30 de julio de 2009. Disponible en: <http://conexihon.com/blog/archives/569>.

³³⁴ Testimonio de Edgardo Castro ante la CIDH durante la visita in loco a Honduras. (San Pedro Sula), 19 de agosto de 2009. C-Libre, "Policía hondureña golpea a periodistas y camarógrafos nacionales e internacionales". (Tegucigalpa), 30 de julio de 2009. Disponible en: <http://conexihon.com/blog/archives/569>. Habla Honduras, "3 días de movilizaciones diarias". (Tegucigalpa), 30 de julio de 2009. Disponible en: <http://hablahonduras.com/2009/07/31/hechos-destacados-jueves-30-de-julio-de-2009/>. "Endurecen golpistas acciones contra manifestantes en Honduras", *Milenio* (México, DF), 30 de julio de 2009. Disponible en: <http://www.milenio.com/node/259010>.

317. C-Libre denunció que Juan Carlos Cruz, periodista de la estatal Radio Nacional de Honduras, fue golpeado y arrestado por la Policía el 31 de julio, porque filmaba un enfrentamiento entre policías y unos jóvenes que conducían una moto sin identificación, en un sector de Comayagüela. Cruz estuvo detenido por 18 horas y su cámara fue retenida, pese a que se identificó como reportero³³⁵.

318. El 5 de agosto, el fotógrafo de diario Tiempo, Héctor Clara Cruz, habría sido golpeado por miembros de la Policía, cuando cubría una manifestación estudiantil en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). Al menos dos policías, lo golpearon para evitar que continuara tomando fotos del enfrentamiento entre estudiantes y oficiales, según denunció el diario Tiempo. A causa de los golpes, quedó incapacitado por una semana. También habrían dañado su equipo fotográfico³³⁶.

319. En Tegucigalpa, el 12 de agosto, Richard Esmith Cazulá, camarógrafo de Canal 36, habría sido golpeado y se habría dañado su cámara, cuando filmaba una manifestación. El reportero señaló que lo habrían golpeado miembros de la Policía³³⁷.

320. El 14 de agosto, en el marco de una manifestación, un grupo de policías agredió y confiscó el material al fotógrafo Julio Umaña, del diario Tiempo, quien les había mostrado su acreditación³³⁸.

321. Por otra parte, el 28 de septiembre, los comunicadores guatemaltecos, Alberto Cardona, periodista de Guatevisión, y Rony Sánchez, camarógrafo de Guatevisión y el canal mexicano Televisa, fueron golpeados por las fuerzas de seguridad cuando cubrían la clausura de Radio Globo. La información recibida señala que las fuerzas de seguridad confiscaron el video que habían grabado del operativo de clausura de la emisora y que dañaron la cámara de televisión³³⁹.

322. La CIDH recibió información según la cual, Dunia Montoya, esposa del periodista Bartolo Antonio Fuentes habría sido agredida mientras filmaba cuando la fuerza pública detuvo a su marido, el 15 de septiembre, en la municipalidad de El Progreso, departamento de Yoro. La CIDH solicitó información sobre este caso al gobierno *de facto*, el 6 de octubre. En su respuesta, fechada el 20 de octubre, el gobierno de facto sostuvo: "Sobre la supuesta agresión sufrida por la Señora Dunia Montoya, no se tiene conocimiento alguno"³⁴⁰.

³³⁵ C-Libre, "Arrestado un policía porque filmaba pleito de jóvenes". (Tegucigalpa), 3 de agosto de 2009. Disponible en: <http://conexihon.com/blog/archives/580>.

³³⁶ Diario Tiempo, "Salvaje golpiza propinan policías a reportero gráfico de Tiempo", "Tegucigalpa", 6 de agosto de 2009. Diario Tiempo, "Evidente ignorancia del viceministro de Seguridad ante golpiza contra reportero gráfico de Tiempo. (Tegucigalpa), 7 de agosto de 2009. CIDH, MC 196/09 - Ampliación de Medidas Cautelares, Honduras, 4 de septiembre de 2009. Disponible en: <http://www.cidh.org/medidas/2009.sp.htm>. Diario La Tribuna, Editorial "Libre Expresión", 18 de agosto de 2009. Disponible en: <http://www.latribuna.hn/web2.0/?cat=10&paged=3>.

³³⁷ C-Libre, "Otro ataque contra la libertad de expresión en Honduras". (Tegucigalpa), 12 de agosto de 2009. Disponible en: <http://conexihon.com/blog/archives/624>.

³³⁸ Diario La Tribuna, Editorial "Libre Expresión", 18 de agosto de 2009. Disponible en: <http://www.latribuna.hn/web2.0/?cat=10&paged=3>.

³³⁹ Relatoría Especial, Comunicado de Prensa 71-09: *La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión condena el decreto de suspensión de garantías en Honduras y las violaciones a la libertad de expresión*, 29 de septiembre de 2009. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=764&IID=2>.

³⁴⁰ Secretaría *de facto* de Relaciones Exteriores de Honduras, Oficio 731-DGAE-09 de 20 de octubre de 2009.

323. Asimismo, la CIDH recibió información según la cual, el 28 de septiembre, Delmer Alberto Membreño Aguilar, editor gráfico del periódico El Libertador, habría sido secuestrado y agredido durante varias horas por cuatro individuos cubiertos con pasamontañas. La CIDH solicitó información sobre este caso al gobierno *de facto*, el 6 de octubre. En su respuesta, fechada el 20 de octubre, se lee: "Sobre el supuesto secuestro del señor Delmer Alberto Membreño Aguilar, Editor Gráfico del Periódico El Libertador, se informa que tanto en la Dirección Nacional de Investigación Criminal como en el Ministerio Público, no se tiene registro sobre este hecho; no obstante se giraron las instrucciones respectivas a efecto que se investigue tal situación"³⁴¹.

e. Ataques violentos contra medios de comunicación

324. La CIDH observó una creciente polarización entre sectores de la prensa, el gobierno de facto y la oposición que se ha manifestado, entre otras cosas, en ataques violentos contra los medios de comunicación.

325. El diario La Prensa de San Pedro Sula denunció haber sido objeto de un ataque el 29 de junio, en Tegucigalpa, cuando un grupo de manifestantes lanzó palos y piedras contra la entrada del periódico³⁴². Radio América habría sido objeto de un atentado en la noche del 30 de junio. De acuerdo a la información recibida, una bomba fue colocada en los predios de la emisora en Tegucigalpa después de iniciado el horario de toque de queda. Personal policial retiró el artefacto. Durante el [tiempo] que duró el operativo, la radio no emitió su señal, indicaron las denuncias recibidas³⁴³.

326. Por otra parte, en la noche del 4 de julio, en Tegucigalpa, una persona no identificada habría dejado un explosivo en el Centro Comercial Prisa, donde se encuentran las instalaciones del Canal 11 y diario Tiempo³⁴⁴.

327. En la madrugada del 14 de agosto, personas encapuchadas y con armas, incendiaron un vehículo que repartía ediciones del periódico La Tribuna, en una zona conocida como Las Vueltas del Junquillo, en las cercanías de la ciudad de Juticalpa. "Los delincuentes interceptaron el vehículo Nissan Frontier, verde conducido por José Giovanni Fonseca Contreras, de 30 años, lo ataron, le vendaron los ojos, lo despojaron de su carro y,

³⁴¹ Secretaría *de facto* de Relaciones Exteriores de Honduras, Oficio 731-DGAE-09 de 20 de octubre de 2009.

³⁴² Sociedad Interamericana de Prensa, "La SIP reitera a Honduras, respetar la libertad de prensa". (Miami), 2 de julio de 2009. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&idioma=sp&id=4210. Gilberto Molina Arcos, "Periodista revela que no hay día sin amenazas a periodistas en Honduras", *El Universal* (México DF), 30 de junio de 2009. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/608564.html>.

³⁴³ C-Libre, "Radio América denuncia atentado". (Tegucigalpa), 1 de julio de 2009. Disponible en: <http://conexihon.com/blog/archives/352>. Radio América. 1 de julio de 2009. *Radio América condena atentado*. Disponible en: <http://www.radioamerica.hn/sitio.cfm?pag=leenoticias&t=Nacionales&id=13379>

³⁴⁴ Comité de Familiares Detenidos Desaparecidos en Honduras, "Informe Preliminar Violaciones a Derechos Humanos en el marco del golpe de Estado en Honduras", 15 de julio de 2009. Disponible en: <http://www.cofadeh.org/>. C-Libre, "Otro atentado a medio de comunicación en Honduras". (Tegucigalpa), 6 de julio de 2009. Disponible en: <http://conexihon.com/blog/archives/441>. Tiempo. *Cofadeh constata daños por bombarzo en Canal 11*. Disponible en: <http://www.tiempo.hn/secciones/crisis-politica/13-cofadeh-constata-danos-por-bombazo-en-canal-11>

finalmente, le prendieron fuego al vehículo”, señaló el diario El Heraldo al informar sobre el atentado en su edición del sábado 15 de agosto³⁴⁵.

328. Al día siguiente, personas no identificadas lanzaron bombas molotov contra el edificio del diario El Heraldo. En su testimonio ante la CIDH, el subdirector de El Heraldo, Carlos Mauricio Flores, se refirió a los daños ocasionados por el ataque con bombas incendiarias³⁴⁶.

329. Por otra parte, los directivos de Canal 36 y Radio Globo denunciaron que en la noche del domingo 23 de agosto, un grupo de personas encapuchadas atacó las instalaciones de sus antenas de transmisión ubicadas en el Cerro de Santa Gallo, dejando a ambos medios fuera del aire por varias horas³⁴⁷.

330. Respecto a esta serie de graves agresiones, la CIDH recuerda que el principio 9 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, señala que “[e]l asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”.

f. Amenazas y otras formas de intimidación

331. La labor de los periodistas también se vio afectada por amenazas y otras formas de intimidación a partir del 28 de junio, la CIDH recibió varias denuncias, que señalan a miembros de las fuerzas de seguridad y a simpatizantes del Presidente Zelaya, como los responsables de estas acciones.

332. En efecto, las amenazas han provenido de distintos sectores y se han producido bien por vía telefónica o electrónica o personalmente cuando los reporteros cubren las manifestaciones o hechos noticiosos relativos a la crisis política. La CIDH pudo advertir que en las últimas semanas de agosto, durante su visita, las amenazas para evitar el ejercicio libre de la labor informativa habían aumentado.

333. El canal TeleSUR informó que Madeleine García, reportera, había recibido amenazas telefónicas de parte de una persona que se habría identificado como militar. Esta persona le habría advertido a la reportera que dejara de informar sobre las protestas a favor del Presidente Zelaya³⁴⁸.

³⁴⁵ Diario La Tribuna, Editorial “Libre Expresión”, 18 de agosto de 2009. Disponible en: <http://www.latribuna.hn/web2.0/?cat=10&paged=3>. “Queman carro repartidor de diario La Tribuna”, El Heraldo, (Tegucigalpa), 15 de agosto de 2009.

³⁴⁶ Testimonio de Carlos Mauricio Flores, subdirector del diario El Heraldo ante la CIDH durante la visita in loco a Honduras. (Tegucigalpa) 20 de agosto de 2009. Flores señaló: “El último ataque visible ocurrió la madrugada del sábado 15 de agosto, cuando unos hombres desconocidos lanzaron cinco bombas incendiarias. Tres de ellas hicieron explosión y dos más que fueron lanzadas a la segunda planta, afortunadamente no. De no ser por la pericia y habilidad de los encargados de seguridad, el edificio hubiera tomado fuego que al final, creemos, era el propósito de los atacantes”. Diario La Tribuna, “Lanzan bombas molotov contra diario capitalino”. (Tegucigalpa), 16 de agosto de 2009. También disponible en: <http://www.latribuna.hn/web2.0/?p=30005>

³⁴⁷ Testimonio del propietario de Canal 36, Esdras Amado López, realizado vía telefónica ante la CIDH, 24 de agosto de 2009. “Encapuchados sacan del aire al fundir transmisores de radio Globo y canal 36”, Diario Tiempo, 24 de agosto de 2009. Disponible en: <http://www.tiempo.hn/secciones/el-pais/2706-encapuchados-sacan-del-aire-al-fundir-transmisores-de-radio-globo-y-el-canal-36>.

³⁴⁸ Comité para la Protección de Periodistas, “Tras golpe en Honduras, reporteros detenidos, señales de transmisión bloqueadas”. (Nueva York), 30 de junio de 2009. Disponible en: <http://cpj.org/es/2009/06/tras-golpe-en-honduras-reporteros-detenido-senale.php>.

334. Por otra parte, el director de Radio Cadena Voces, Dagoberto Rodríguez, denunció que el 29 de junio recibió tres llamadas telefónicas supuestamente de grupos afines al gobierno de Zelaya, con amenazas contra su radio en Tegucigalpa. Rodríguez denunció ante la CIDH que varios periodistas de Radio Cadena Voces han sido amenazados durante las protestas contra el gobierno *de facto* por simpatizantes del Presidente Zelaya³⁴⁹.

335. Otra información indicó que el periodista Eduardo Maldonado, colaborador de Zelaya en la consulta que promovía la administración y quien transmitía su programa “Hable como Habla” en Canal 66 Maya, habría recibido amenazas y buscado protección en una embajada³⁵⁰.

336. El 2 de julio, el periodista Jorge Otts Anderson denunció desde Bonito Oriental, departamento de Colón, que tuvo que esconderse porque los militares lo buscaban para tomar su cámara de video. En una conversación telefónica con la CIDH, el 15 de julio, Otts explicó que el canal La Cumbre, del cual es propietario, fue cerrado por varios días³⁵¹.

337. Héctor Castellanos, quien dirige el programa “El consultorio del Médico” en *Radio Globo* dijo haber recibido amenazas de muerte³⁵². En un correo electrónico enviado a la CIDH, Castellanos explicó que, tras manifestar su opinión con respecto a la actual situación política hondureña, empezó a recibir mensajes de texto y correos electrónicos con amenazas, además de llamados con amenazas de quienes él supone que son partidarios del Presidente Zelaya. Castellanos relató que dejó de hacer su programa en la radio, pues al menos en dos ocasiones intentaron agredirlo por no respaldar al Presidente Zelaya³⁵³.

338. Antes del golpe de Estado, Jhonny Lagos, director del periódico *El Libertador*, fue amenazado con ir a la cárcel y una multa por haber consultado a sus lectores si estaban a favor o en contra de la consulta propuesta por el Presidente Zelaya. Según la información recibida, después del 28 de junio, en Tegucigalpa, el reportero denunció que lo vigilan y persiguen constantemente, además de que le cortan el suministro de energía eléctrica o le quitan el acceso a Internet a su periódico. El Centro por la Justicia y el Derecho Internacional informó que desde el 10 de julio, las oficinas del periódico estarían siendo vigiladas por integrantes de la Policía. Lagos denunció esta situación durante una

³⁴⁹ Testimonio de Dagoberto Rodríguez, director de Radio Cadena Voces, ante la CIDH, durante visita in loco a Honduras. (Tegucigalpa) 17 de agosto de 2009. Rodríguez señaló que, “varios de nuestros compañeros recibieron amenazas en las marchas de la resistencia. A algunos les pidieron el carnet, ellos no tienen derecho a pedirlo, les pidieron que se identificaran con qué medio trabajaban, sino iban a golpearlos. Los muchachos se identificaron. Eso sucedió con varios, entonces esto nos llevó a no cubrir las manifestaciones de los grupos de Resistencia, no porque nosotros no quisiéramos, la idea era darle la mayor cobertura, sin embargo sentimos que debido a las amenazas que han existido y por la radicalización de los miembros del bloque de resistencia, hemos desistido a darle coberturas a sus marchas”.

³⁵⁰ Comité por la Libertad de Expresión. 29 de junio de 2009. *Alerta: Bloqueo de Medios de Comunicación en Honduras*. Disponible en: <http://conexihon.com/blog/archives/324>. Radio la Primerísima. 29 de junio de 2009. *Periodista hondureño corre peligro: clausuran su canal*. Disponible en: <http://radiolaprimerisima.com/noticias/general/55729>.

³⁵¹ C-Libre, “Continúan hostigamientos contra periodistas”. (Tegucigalpa), 3 de julio de 2009. Disponible en: http://www.movimientos.org/show_text.php3?key=14830. Comité de Familiares Detenidos Desaparecidos en Honduras, “Informe Preliminar Violaciones a Derechos Humanos en el marco del golpe de Estado en Honduras”, 15 de julio de 2009. Disponible en: <http://www.cofadeh.org/>.

³⁵² C-Libre, “Continúan hostigamientos contra periodistas”. (Tegucigalpa), 3 de julio de 2009. Disponible en: http://www.movimientos.org/show_text.php3?key=14830. Héctor Castellanos, correo electrónico recibido por la CIDH el 16 de julio de 2009.

³⁵³ Héctor Castellanos, correo electrónico recibido por la CIDH el 13 de agosto de 2009.

conferencia de prensa realizada el 15 de julio, en las oficinas del COFADEH en Tegucigalpa³⁵⁴.

339. Se recibió información según la cual José Luis Galdámez Álvarez, director del programa “Tras la Verdad” de Radio Globo, tras pronunciarse en contra del golpe, habría sido objeto de diversos actos intimidatorios, como por ejemplo la vigilancia de su vivienda y amenazas directas a sus hijos con armas de fuego por parte de personas no identificadas, en relación a su postura política³⁵⁵.

340. El 21 de julio, el comunicador de Radio Juticalpa, Andrés Molina, denunció que continuaban las amenazas telefónicas para periodistas de la zona de Olancho que se expresan contra el gobierno de facto. Afirmó que el día anterior él mismo había recibido una llamada amenazante si continuaba hablando en su radio³⁵⁶.

341. El 11 de agosto, la periodista de Televisión, Rosangela Soto, denunció haber sido amenazada por manifestantes en Tegucigalpa, cuando finalizaba un acto de protesta contra el golpe de Estado³⁵⁷.

342. En el marco de estos actos de intimidación, la CIDH también fue informada que militares pidieron directamente a medios de comunicación, como el Canal 11 y el diario Tiempo, que no informaran sobre la oposición. Algo similar se les pidió a los periodistas en Tocoa, Colón, días después del golpe de Estado.

343. La CIDH recibió información según la cual, el 24 de septiembre, Raquel Isaula, coordinadora de la Red de Desarrollo Sostenible (RDS), habría sufrido persecución por motivos relacionados con su trabajo. Según la información recibida, Isaula, habría sido visitada por representantes de CONATEL, quienes requirieron a la Red suspender toda actividad relacionada con el registro de dominios (.hn) y que en el término de dos días, procediera a entregar las listas y bases de datos de los dominios .hn existentes. La información recibida agrega que Isaula había recibido varios mensajes con amenazas a su celular. Al respecto, la CIDH solicitó información al gobierno *de facto*, que el 20 de octubre respondió: “En relación a la situación de la señora Raquel Isaula, Coordinadora de la Red de Desarrollo Sostenible [RDS], se informa que a nivel de la Policía Nacional, no se tiene conocimiento de estos hechos, al no existir denuncia de los mismos por parte de la presunta víctima, por otro lado y después de revisar los archivos de denuncias interpuestas ante la Fiscalía Especial de Derechos Humanos de Tegucigalpa y San Pedro Sula, así como en otras fiscalías regionales, no se encontró denuncia alguna interpuesta por dicha persona. (...) En lo relativo a la visita de inspección a la Red de Desarrollo Sostenible-Honduras (RDS-HN) por parte de autoridades de CONATEL, se informa que según el Reglamento General de la Ley Marco Sector de Telecomunicaciones (vigente desde diciembre de 2002), específicamente en su artículo 79B, es facultad de CONATEL la regulación y administración de los dominios y

³⁵⁴ Denuncia presentada por el CPTRT ante la CIDH durante visita in loco a Honduras. (Tegucigalpa), 17 de agosto de 2009. Durante la conferencia de prensa que dio en las oficinas del COFADEH, Lagos señaló: “He recibido correos postales y electrónicos mencionando a mi madre e incluyendo palabras con la intención de quebrar mi carácter. Yo entiendo que es una guerra psicológica, no me afecta. Ante ustedes apunto que de pasarme algo, los únicos responsables son las caras visibles del golpe de Estado”.

³⁵⁵ Solicitud de medidas cautelares recibidas los 20 y 22 de julio de 2009 del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional.

³⁵⁶ C-Libre, “Periodistas denuncian presiones para cancelación de contratos de publicidad”. (Tegucigalpa), 21 de julio de 2009. Disponible en: http://movimientos.org/show_text.php3?key=15046.

³⁵⁷ C-Libre, “Otro ataque contra la libertad de expresión en Honduras”. (Tegucigalpa), 12 de agosto de 2009. Disponible en: <http://conexihon.com/blog/archives/624>.

direcciones IP dentro del territorio nacional. Disponiéndose además que CONATEL podrá tomar las providencias necesarias para que la administración de los dominios las direcciones IP pueda efectuarse a través de otras instituciones públicas o privadas para lo cual suscribirá convenios y emitirá las regulaciones correspondientes³⁵⁸.

344. Las agresiones descritas como las amenazas mencionadas son atribuidas tanto al gobierno *de facto* como a presuntos miembros de la oposición, [las cuales] revelan la aguda polarización de la sociedad hondureña.

345. Una vez más la CIDH recuerda el principio 9 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, que advierte que “[e]l asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”.

g. Otros abusos

346. Por otra parte, la CIDH recibió varias denuncias relacionadas con la suspensión de programas cuya línea editorial es contraria al golpe de Estado, la restricción de la publicidad oficial a los medios que no simpatizan con el gobierno *de facto* o el impedimento –en forma temporal– del ingreso de periodistas a Casa de Gobierno.

347. El 11 de julio, el programa “Tiempos de Hablar” que se transmite por *Radio Cadena Voces* y que conduce la periodista Daisy Flores, habría sido interrumpido en la mañana, en el momento en que Flores solicitó a los panelistas su opinión sobre el golpe de Estado. De acuerdo a la información recibida, la administración de la emisora le habría dicho que desconocían las razones del corte. Horas más tarde, cuando estaba por volver a transmitir en conjunto con el programa “La Bullaranga” de la organización Centro de Estudios de la Mujer de Honduras, nuevamente se interrumpió la transmisión³⁵⁹.

348. En el mismo sentido, se recibió información según la cual el programa de “Voces contra el Olvido” del Comité de Familiares de Detenidos y Desaparecidos en Honduras, que se transmitía como espacio contratado en Radio América, fue sacado del aire a mediados de julio. De acuerdo a esta información, la administración de la radio se habría comunicado con la organización para informarle que el programa quedaría fuera del aire hasta nuevo aviso “por la situación del país”. Bertha Oliva, una de las conductoras del programa, dijo a la CIDH que el 11 de julio le informaron que lo sacaban del aire “sin dar explicaciones”. Oliva indicó a la CIDH que el viernes 10 de julio la llamaron y le informaron que suspendían el programa³⁶⁰.

³⁵⁸ Secretaría *de facto* de Relaciones Exteriores de Honduras, Oficio 731-DGAE-09 de 20 de octubre de 2009.

³⁵⁹ Comité de Familiares Detenidos Desaparecidos en Honduras, “Informe Preliminar Violaciones a Derechos Humanos en el marco del golpe de Estado en Honduras”, 15 de julio de 2009. Disponible en: <http://www.cofadeh.org/>. Carta de CEJIL dirigida al Secretario Ejecutivo, Santiago Cantón. Recibida por la CIDH el 23 de julio de 2009. C-Libre/IFEX, “Dos programas radiales de movimiento feminista fueron censurados”. (Tegucigalpa), 14 de julio de 2009. Disponible en: http://www.ifex.org/honduras/2009/07/20/cadena_voces_suspends_programmes/es/. Article 19, “Informe, Honduras: Señales Tempranas de una Crisis Potencial”. (Londres), 28 de julio de 2009. Disponible en: <http://www.article19.org/pdfs/press/honduras-senales-tempranas-de-una-tesis-potencial.pdf>.

³⁶⁰ Testimonio de Bertha Oliva, conductora del programa “Voces contra el Olvido” del COFADEH, ante la CIDH durante la visita in loco a Honduras. (Tegucigalpa), 17 de agosto de 2009. Oliva señaló: “Dijeron que era por la crisis que tenía el país, pese a que teníamos contrato hasta diciembre. (...) La que llamó fue una asistente

349. El 15 de julio, el comunicador Allan Adális Martínez denunció que fue despedido por calificar de “golpista” al gobierno de facto en su programa radial “Libre Expresión” en Radio Alegre, de Tocoa, Colón. Según Martínez, el propietario de la radio –en la cual hacía 13 años que trabajaba- le habría dicho que algunos anunciantes se retirarían de la emisora por emitir ese tipo de opiniones³⁶¹.

350. En tanto, Esdras López, del Canal 36 y radio La Catracha, y Eduardo Maldonado, de Maya TV, denunciaron que el gobierno de facto habría ejercido presión para que empresas privadas les cancelaran la publicidad en sus respectivos programas y medios de comunicación³⁶².

351. También se recibió información según la cual el 13 de julio se le habría prohibido el ingreso a la Casa de Gobierno a la periodista de *Radio Globo*, Liliet Díaz, pese a que está acreditada para ingresar hace más de un año³⁶³.

352. El 10 de agosto, el periodista Ivis Alvarado y el camarógrafo Alejandro Fiallos, ambos de Canal 36 y acreditados a la Casa Presidencial, no les fue permitido el ingreso a la oficina presidencial “por órdenes superiores”. Los dos integrantes del equipo del Canal 36 y el director del canal, Esdras López Amado, presentaron una denuncia ante la Fiscalía de Derechos Humanos por este hecho. La Fiscalía de Derechos Humanos habría enviado sus fiscales para constatar la situación y tampoco les habrían permitido entrar a la Casa Presidencial. Según relató López Amado, los demás medios de comunicación sí pudieron ingresar a la Casa Presidencial. Esta es la primera vez que los integrantes del equipo periodístico del canal no pueden ingresar a una dependencia estatal para realizar su labor. La Casa Presidencial levantó la suspensión dos días después³⁶⁴.

353. El periodista Pedro Antonio Noriega Nieto, conductor del programa “Noticias en línea” del Canal 51, señaló ante la CIDH que su programa fue levantado por las

administrativa, dijo que no mandáramos el programa, porque no iba a poder ser transmitido, dijo que era momentáneo, hasta segunda orden y por la situación del país. Le pedimos que lo mandaran por escrito y nunca lo hicieron. Queremos que nos lo hagan saber por escrito y aunque hemos insistido en cuatro oportunidades, nunca lo han hecho”. C-Libre, “Radio América saca del aire programa radial”. (Tegucigalpa), 22 de julio de 2009. Disponible en: <http://hablahonduras.com/2009/07/23/alerta-radio-america-saca-del-aire-programa-radial-de-cofاده-comite-de-familiares-de-detenido-y-desaparecidos-en-honduras/>.

³⁶¹ C-Libre/IFEX, “Periodista despedido por oponerse al golpe de Estado”. (Tegucigalpa), 16 de julio de 2009. Disponible en: http://www.ifex.org/honduras/2009/07/20/martinez_fired_diaz_barred/es/. Reporteros Sin Fronteras, “La Comunidad Internacional debe exigir del gobierno de facto que termine el bloque de la información”, 23 de julio de 2009. Disponible en: http://www.rsf.org/spip.php?page=article&id_article=33959

³⁶² Testimonios de los periodistas Esdras López Amado y Eduardo Maldonado ante la CIDH durante la visita in loco a Honduras. (Tegucigalpa), 17 de agosto de 2009. C-Libre, “Periodistas denuncian presiones para cancelación de contratos de publicidad”. (Tegucigalpa), 21 de julio de 2009. Disponible en: http://movimientos.org/show_text.php3?key=15046.

³⁶³ C-Libre, “Impiden acceso en Casa Presidencial a periodista de Radio Globo”. (Tegucigalpa), 13 de julio de 2009. Disponible en: <http://conexihon.com/blog/archives/489>. Reporteros Sin Fronteras, “La Comunidad Internacional debe exigir del gobierno de facto que termine el bloque de la información”. Disponible en: http://www.rsf.org/spip.php?page=article&id_article=33959. “Vuelven a Presidencial periodistas de Canal 36 y Radio Globo”, Diario La Tribuna (Honduras), 13 de agosto de 2009.

³⁶⁴ Testimonio de Esdras López Amado, recibido por la CIDH por llamada telefónica, 10 de agosto de 2009. C-Libre, “Más violaciones a la libertad de expresión del Gobierno de facto en Honduras”. (Tegucigalpa), 10 de agosto de 2009. Disponible en: <http://conexihon.com/blog/archives/612?action=lostpassword>. “Vuelven a Presidencial periodistas de Canal 36 y Radio Globo”, Diario La Tribuna (Honduras), 13 de agosto de 2009.

autoridades del canal televisivo el 19 de agosto “por presiones de arriba” en alusión al gobierno *de facto*³⁶⁵.

354. En tanto, el Canal 36 denunció el 16 de septiembre que su señal de televisión est[aba] siendo sabotada por orden del gobierno *de facto*. En un comunicado transmitido en varias oportunidades por en el programa “Así se informa” de dicho canal, se acusó al Poder Ejecutivo presidido por el señor Micheletti, CONATEL y la empresa Hondureña de Telecomunicaciones (HONDUTEL) de las interrupciones³⁶⁶.

355. Por otra parte, los días 22 de septiembre y 7 de octubre el gobierno de facto de Honduras publicó en el diario oficial La Gaceta dos decretos ejecutivos que contienen disposiciones que restringen de manera desproporcionada el derecho a la libertad de expresión.

356. El 22 de septiembre, el gobierno *de facto* dictó el Decreto Ejecutivo número PCM-M-016-2009, publicado en el Diario Oficial “La Gaceta” del 26 de septiembre. Este decreto suspendió, entre otros, el derecho constitucional a la libertad de expresión, al prohibir todas las publicaciones que “ofendan la dignidad humana, a los funcionarios públicos, o atenten contra la ley, y las resoluciones gubernamentales”. El decreto autorizó a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) interrumpir de inmediato, con el uso de la fuerza pública, la transmisión de cualquier radioemisora, canal de televisión o sistema de cable que a su juicio vulnere las prohibiciones mencionadas. En aplicación de dicho decreto, en la madrugada del 28 de septiembre, la fuerza pública procedió a allanar y decomisar los equipos de transmisión del Canal 36 de televisión y Radio Globo, medios que se han caracterizado por su posición crítica al gobierno de facto. El decreto fue anulado después del anuncio, el lunes 19 de octubre.

357. El 7 de octubre, el gobierno *de facto* publicó en la Gaceta oficial el Acuerdo Ejecutivo número 124-2009, que instruye a “CONATEL y demás órganos competentes del Estado” para que procedan, “a efectos de proteger la seguridad nacional en función de los grandes intereses de la patria, los bienes, la integridad física y moral de la persona humana”, a “revocar o cancelar el uso de títulos habilitantes” otorgados por CONATEL a los operadores de radio y televisión que “emitan mensajes que generen apología al odio nacional, la afectación de bienes jurídicos protegidos, así como también un régimen de anarquía social en contra del Estado democrático llegando a atentar contra la paz social y derechos humanos”.

358. La CIDH fue informada que el 16 de octubre, la dirección de Radio Cadenas Voces, habría cancelado los programas feministas “Aquí entre Chonas”, del Movimiento de Mujeres por la Paz Visitación Padilla, “Tiempo de Hablar” del Centro de Derechos de Mujeres, CDM y “La Bullaranga” del Centro de Estudios de la Mujer Honduras, CEM-H,

³⁶⁵ Testimonio de Pedro Antonio Noriega Nieto, conductor del programa “Noticias en línea” ante la CIDH durante la visita in loco a Honduras. (Tegucigalpa), 21 de agosto de 2009.

³⁶⁶ “Canal 36 asegura que el gobierno le sabotea la señal”, diario Tiempo (Tegucigalpa), 16 de septiembre de 2009. Disponible en: <http://www.tiempo.hn/secciones/el-pais/4052-fiscalia-y-conatel-intervienen-instalaciones-de-cablecolor-y-canal-11>. Un fragmento del comunicado emitido por el programa “Así se informa” de Canal 36, señala: “A nuestros clientes, a los sistemas de cable en todo el país y a la comunidad internacional, Canal 36 comunica que las suspensiones temporales de las transmisiones en diferentes partes de Honduras son ocasionadas por el sabotaje a nuestra señal satelital al contratar terroristas por parte del gobierno golpista de Roberto Micheletti en complicidad con CONATEL y HONDUTEL, por lo que los responsabilizamos de las suspensiones de nuestras transmisiones”.

aduciendo que temía que el gobierno de facto le retirara la licencia a la emisora en aplicación del Acuerdo Ejecutivo número 124-2009³⁶⁷.

359. Por otra parte, desde el 28 de junio la CIDH ha otorgado medidas cautelares a decenas de periodistas de medios de comunicación privados y de medios alternativos o comunitarios, localizados tanto en Tegucigalpa como en el resto del territorio hondureño, ante denuncias recibidas relacionadas con amenazas a su integridad física.

h. Ética periodística

360. La CIDH también recibió expresiones de preocupación en cuanto al manejo de la información realizado por distintos medios de comunicación, que podrían haber impedido que la población hondureña recibiera información suficiente y plural sobre la situación que vive el país. La CIDH recuerda que, en circunstancias de crisis política como la actual, es necesario contribuir al más amplio debate de ideas, lo cual supone que exista una sociedad informada. En este contexto, la separación de la línea editorial y la información que los medios de comunicación ofrecen a la población contribuye a lograr ese objetivo. El Estado no debe imponer normas de conducta ética a los medios de comunicación, pero los comunicadores sociales deben fomentar su autorregulación ética a través de códigos deontológicos, libros de estilo, estatutos de redacción, defensores del público o consejos de información, entre otros mecanismos posibles.

361. El principio 6 de la Declaración de Principios señala que “la actividad periodística debe regirse por conductas éticas, las cuales en ningún caso pueden ser impuestas por los Estados”.

362. Respecto del derecho a la libertad de expresión, la CIDH reitera la obligación al Estado de Honduras, de respetar de manera irrestricta el derecho a la libertad de expresión y demandan que se garantice a todos los comunicadores sociales, con independencia de su línea editorial, la posibilidad de expresar sus ideas y de difundir la información obtenida. Los actos de intimidación o de censura directa o indirecta, originados en la cobertura o la línea editorial de un medio y con el propósito de silenciarlo, violan flagrantemente el derecho de las personas a expresarse sin miedo a sufrir represalias, así como el derecho fundamental de la sociedad a recibir información plural y diversa sin ningún tipo de censura.

363. Asimismo, recuerdan que cualquier restricción al derecho a la libertad de expresión, incluso al amparo de un estado de excepción, debe ser adoptada por un gobierno legítimo y resultar proporcionada y estrictamente necesaria para proteger la vigencia del régimen democrático. En particular, la prohibición de las expresiones disidentes o críticas mediante la imposición de la figura del desacato – como en efecto se intentó en Honduras-, y la autorización para que la fuerza pública allane y decomise equipos de transmisión cuando a juicio de las autoridades administrativas los medios incurran en las prohibiciones establecidas por las normas vigentes, implica una grave restricción, arbitraria, innecesaria y desproporcionada, del derecho que asiste a todos los hondureños a expresarse en libertad y a recibir información plural y diversa.

³⁶⁷ Página web “Las Chonas”. 17 de octubre de 2009. Dictadura cierra tres programas radiales de mujeres. Disponible en: http://www.laschonas.com/cms/noticias.php?subaction=showfull&id=1255792139&archive=&start_from=&ucat=5&. Testimonio de Mery Agurcia, abogada de COFADEH, ante la CIDH durante el 137º Período Ordinario de Sesiones. 3 de noviembre de 2009. Washington DC.

364. La CIDH exhorta al Congreso y a la Corte Suprema de Justicia para que impidan la aplicación de todas las medidas que puedan violar el derecho a la libertad de expresión y corrijan los efectos negativos que hubieren podido producirse mientras tales disposiciones estuvieron vigentes. Asimismo, exigen al gobierno *de facto* a otorgar todas las garantías para que los medios y los periodistas puedan cumplir su labor de informar con libertad y en condiciones de seguridad.

19. Jamaica

365. El 20 de marzo de 2009, durante el 134° Período de Sesiones, la CIDH celebró una audiencia pública en torno a la situación del derecho a la libertad de expresión en Jamaica, en la cual participaron representantes del Estado y de la sociedad civil. Para la preparación de esta sección del Informe Anual 2009, la Relatoría Especial ha utilizado la información que le fue entregada por las partes³⁶⁸.

366. Durante la audiencia, los peticionarios afirmaron que las normas sobre difamación en Jamaica no permiten establecer un nivel especial de protección para las expresiones relacionadas con funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, sostuvieron que en algunos procesos por difamación en la vía civil los tribunales habrían ordenado a los medios de comunicación el pago de montos de muy alta proporción, lo que habría provocado un efecto inhibitorio en el ejercicio de la libertad de expresión en el país³⁶⁹. Por su parte, los representantes del Estado señalaron que durante 2008, el Primer Ministro Bruce Golding dispuso la creación de un comité con el objetivo de revisar las leyes sobre difamación en Jamaica, y que el 28 de febrero de 2008, dicho comité emitió un informe cuyas recomendaciones fueron presentadas el 29 de abril de 2008 ante la Cámara de Representantes del Parlamento. De acuerdo con el Estado, el comité propuso abolir los delitos de difamación criminal, eliminar la distinción entre las acciones civiles conocidas como *slander* y *libel*, y reducir el plazo para iniciar acciones judiciales por difamación de seis años a doce meses. Cabe señalar que durante la audiencia los peticionarios señalaron que hasta ese entonces no se habría avanzando en el proceso de implementación de dichas recomendaciones³⁷⁰. En este contexto, la Relatoría Especial reitera la importancia de que el Estado adecue su legislación sobre difamación a los estándares interamericanos en dicha materia³⁷¹. La Relatoría Especial recuerda al Estado que el principio 10 de la Declaración de Principios dispone que, “[l]as leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que

³⁶⁸ La audiencia pública fue solicitada por Oliver Clarke, director del diario *The Gleaner*. El audio de la audiencia se encuentra disponible en: <http://www.cidh.oas.org/prensa/publichearings/Hearings.aspx?Lang=ES&Session=8>.

³⁶⁹ Información entregada el 6 de abril de 2009 por *The Gleaner* a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

³⁷⁰ Información entregada el 6 de marzo de 2009 por el Estado a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. A la fecha de la terminación del presente informe no se había entregado información sobre el avance de esta iniciativa. Al respecto, Reporteros Sin Fronteras. *Jamaica (2009)*. Disponible en: <http://www.rsf.org/en-rapport183-Jamaica.html>; Sociedad Interamericana de Prensa. *65ª Asamblea General, 6 al 10 de noviembre de 2009*. Buenos Aires, Argentina. País: Jamaica. Disponible en: http://www.sipiapa.com/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=24&infoid=368&idioma=sp.

³⁷¹ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas”.

367. Por otro lado, la Relatoría Especial toma nota de la información que indica que en junio de 2009, el Parlamento inició un debate para determinar si los proveedores de servicios de telecomunicaciones deberían ser objeto de demandas por la difusión de material de terceros en las redes en *internet*. De acuerdo con los datos recibidos, durante el debate parlamentario, los proveedores habrían considerado que no deberían ser responsables por las expresiones u opiniones puestas en la red que sean consideradas difamatorias³⁷².

368. La Relatoría Especial también recibió información según la cual el 20 de febrero de 2009, Ricardo Makyn, fotógrafo del diario *The Gleaner*, fue arrestado cuando tomaba fotos de un policía que habría disparado y herido a un individuo que habría tratado de arrebatarle su teléfono móvil. En el momento, Makyn habría sido informado que estaba siendo detenido por insultar, desobedecer y asaltar a un oficial de policía. De acuerdo con los datos recibidos, en marzo de 2009, las autoridades policiales admitieron que la detención del fotógrafo no debió llevarse a cabo³⁷³.

369. Finalmente, el 20 de febrero de 2009, la Comisión de Radiodifusión de Jamaica (*Broadcasting Commission of Jamaica*) emitió dos directivas que prohíben la emisión, por radio o televisión, de música y videos del género soca, *hip hop* o cualquier otro ritmo cuyo contenido “muestre, simule o instruye respecto a actividades o posiciones sexuales” (*displays, simulates or instructs about sexual activities or positions*), o cuya letra “incite a la utilización de armas o la comisión de asesinatos y otros actos de violencia” (*lyrics glorifying the gun and promoting killings and others acts of violence*). La Comisión de Radiodifusión también anunció que los medios de comunicación que violen estas directivas serían sancionados económicamente³⁷⁴. En relación con este punto, la Relatoría Especial reconoce el importante deber del Estado de prevenir actos de violencia. Sin embargo, las

³⁷² Association of Caribbean Media Workers. 18 de junio de 2009. *Legislators consider defamation suits against telecom providers*. Disponible en: http://www.ifex.org/jamaica/2009/06/18/telecoms_liable/; Jamaica Gleaner. 13 de junio de 2009. *Telecommunications provider rejects content regulations*. Disponible en: <http://www.jamaica-gleaner.com/gleaner/20090613/news/news1.html>; Radio Jamaica. 11 de junio de 2009. *Telecoms companies should not be held liable for defamatory statements made using its networks*. Disponible en: <http://www.radiojamaica.com/content/view/18798/51/>.

³⁷³ Sociedad Interamericana de Prensa. *Informes por país: El Caribe. 65ª Asamblea General de 6 al 10 de noviembre de 2009, Buenos Aires, Argentina*. Disponible en: http://www.sipiapa.com/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=24&infoid=368&idioma=sp; Reporteros Sin Fronteras. 24 de febrero de 2009. *Journalist Ricardo Makyn arrested for taking photos of police officer who shot, wounded man*. Disponible en: http://ifex.org/jamaica/2009/02/24/journalist_ricardo_makyn_arrested/; Radio Jamaica. 13 de marzo de 2009. *Police and Media meet to quell tension*. Disponible en: <http://www.radiojamaica.com/content/view/16306/26/>.

³⁷⁴ Broadcasting Commission of Jamaica. 20 de febrero de 2009. *Broadcasting Commission issues further directives on soca coverage and gun lyrics*. Disponible en: <http://www.broadcastingcommission.org/uploads/releases/BCJ%20issues%20further%20Directives%20on%20Soca%20and%20Gun%20Lyrics.pdf>; Broadcasting Commission of Jamaica. 6 de febrero de 2009. *Statement by the Broadcasting Commission on actions and recent directives relating to broadcast media content*. Disponible en: <http://www.broadcastingcommission.org/uploads/releases/Broadcasting%20Commision%20Statement%20on%20Dagging%20Songs.pdf>; Caribbean Net News. 23 de febrero de 2009. *Broadcasting Commision brings soca and gun lyrics under control in Jamaica*. Disponible en: http://www.caribbeannetnews.com/jamaica/jamaica.php?news_id=14460&start=200&category_id=9; Caribbean Net News. 11 de febrero de 2009. *Jamaica to take tough stance against lewd and violent music, says PM*. Disponible en: http://www.caribbeannetnews.com/jamaica/jamaica.php?news_id=14183&start=240&category_id=9; The Gleaner. 21 de febrero de 2009. *Broadcasting Commission targets soca*. Disponible en: <http://www.jamaica-gleaner.com/gleaner/20090221/lead/lead3.html>.

prohibiciones genéricas o ambiguas o aquéllas que simplemente reproducen una de las visiones éticas o morales que existen en una sociedad plural, resultan incompatibles con la defensa del derecho a la libertad de expresión. En este punto, la Relatoría Especial recuerda al Estado que el derecho a la libertad de expresión debe garantizarse no sólo en cuanto a la difusión de ideas e informaciones recibidas favorablemente o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también en cuanto a las que ofenden, chocan, inquietan o resultan ingratas a los funcionarios públicos o a un sector de la población, salvo lo dispuesto por el artículo 13 de la Convención Americana. Así lo exigen el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura sin los cuales no existe una sociedad verdaderamente democrática³⁷⁵. El principio 5 de la Declaración de Principios establece que, la “censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”.

20. México³⁷⁶

370. La Relatoría Especial toma nota del avance en la investigación judicial por el asesinato de Roberto Javier Mora García, ocurrido el 19 de marzo de 2004 en Nuevo Laredo, Estado de Tamaulipas. Hiram Oliveros Ortiz fue sentenciado a 16 años de prisión por el Segundo Juzgado Penal de Nuevo Laredo que lo encontró responsable de participar en el asesinato. De acuerdo con la información recibida, la investigación judicial habría tenido irregularidades e intentos de desvío³⁷⁷.

371. Igualmente, la Relatoría Especial valora los avances registrados en el caso de Amado Ramírez, conductor de radio y corresponsal de *Televisa* en Acapulco, asesinado en abril de 2007. Según la información recibida, en marzo de 2009 el presunto responsable material del crimen, Genaro Vázquez Durán, fue condenado a 38 años de prisión. Las denuncias indican que el periodista habría recibido amenazas antes de su muerte³⁷⁸.

372. La Relatoría Especial también destaca el avance del Congreso en el proceso de federalización de los delitos contra la libertad de expresión, una iniciativa impulsada por

³⁷⁵ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión, párrs 30-31. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>. En el mismo sentido: Corte I.D.H. *Caso Herrera Ulloa*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 113; *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros)*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 69.

³⁷⁶ Para la elaboración de esta sección del capítulo II del Informe Anual 2009, la Relatoría Especial tomó los datos disponibles al 30 de noviembre de 2009. La información relacionada con aquellos casos ocurridos con posterioridad a la fecha de cierre del Informe Anual 2009 puede ser verificada en la sección de comunicados de prensa de los sitios *web* de la Relatoría Especial (<http://www.cidh.org/relatoria>) y de la CIDH (<http://www.cidh.org>).

³⁷⁷ Sociedad Interamericana de Prensa. 4 de junio de 2009. *Sentenciado asesino de periodista mexicano*. Disponible en: <http://www.impunidad.com/index.php?shownews=304&idioma=sp>; CEPET. 8 de junio de 2009. *Sentencian a presunto asesino de periodista, el proceso plagado de anomalías*. Disponible en: http://www.ifex.org/mexico/2009/06/08/alleged_murderer_sentenced/es/.

³⁷⁸ Reporteros Sin Fronteras. 27 de marzo de 2009. *Condenan a 38 años de cárcel, en primera instancia, a un hombre acusado de asesinar a un periodista*. Disponible en: http://www.ifex.org/mexico/2009/03/27/man_sentenced_to_38_years_in_prison/es/; Crímenes contra Periodistas. Proyecto Impunidad. 24 de marzo de 2009. *Sentencian a asesino de periodista mexicano Amado Ramírez*. Disponible en: <http://impunidad.com/index.php?shownews=282&idioma=sp>; Milenio. 24 de marzo de 2009. *Sentencian a 38 años de cárcel a asesino de Amado Ramírez*. Disponible en: <http://www.milenio.com/node/189075>; El Universal. 24 de marzo de 2009. *Presunto homicida de periodista es sentenciado a 38 años*. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/586195.html>.

periodistas y organizaciones de prensa, y más recientemente apoyada por el Poder Ejecutivo. El proyecto fue aprobado por la Cámara de Diputados y se encuentra en estudio en el Senado³⁷⁹. A pesar de este registro positivo, la Relatoría Especial espera que la iniciativa se apruebe en el Senado, donde al parecer su trámite no ha tenido mayores avances³⁸⁰.

373. La Relatoría Especial celebra la decisión de 17 de junio de 2009 de la Suprema Corte de Justicia, que ordenó inaplicar varias normas penales por su incompatibilidad con la Constitución y los estándares internacionales en materia de libertad de expresión. A través de esta decisión, la Suprema Corte revocó una sentencia que, con fundamento en el derecho al honor y a la vida privada, condenaba a pena de prisión al director de un periódico que había publicado una nota sobre el comportamiento de un funcionario público. La sentencia de la Suprema Corte, citando de manera expresa los más elevados estándares interamericanos, remarcó la necesidad de evitar que el derecho penal sea utilizado como mecanismo para silenciar el debate democrático sobre asuntos de interés público y funcionarios estatales. Asimismo, la Suprema Corte consideró que las normas sobre injuria y calumnia de la Ley de Imprenta del Estado de Guanajuato, por su extrema vaguedad e imprecisión, era incompatible con la Constitución y con los estándares del sistema interamericano en materia de libertad de expresión³⁸¹.

374. En otra reciente decisión, la Suprema Corte de Justicia confirmó una sentencia que absolvió a la revista *Proceso* de los cargos indemnizatorios por daño moral por la publicación de una nota sobre el primer divorcio de la esposa de un ex Presidente de la República. Para adoptar esta decisión, la Suprema Corte argumentó que en el caso se trataba de “un personaje público, que si bien en el momento en que se realizó la publicación que se impugna[ba] no ocupaba un cargo público o de elección popular, lo cierto es que por su situación personal e incluso sus actividades políticas contaba con una proyección nacional e internacional”. Mencionó que esta proyección era de tal magnitud “que conlleva[ba] a un mayor interés o escrutinio público en sus acciones o conductas, por tanto un interés legítimo de la sociedad de recibir cierta información acerca de [ésta]”³⁸².

³⁷⁹ CENCOS. 2 de abril de 2009. *Aprueban diputados federalización de delitos contra la libertad de expresión; se turna al Senado*. Disponible en: <http://www.cencos.org/es/node/20566>; CENCOS. 2 de abril de 2009. *“Urgente” que pase al Senado la iniciativa de federalización de delitos contra la libertad de expresión*. Disponible en: <http://cencos.org/es/node/20562>; El Universal. 1º de abril de 2009. *Impulsan federalizar delitos contra actividad periodística*. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/166786.html>.

³⁸⁰ Sociedad Interamericana de Prensa. 3 de marzo de 2009. *La SIP alerta sobre retroceso en los esfuerzos para federalizar crímenes contra periodistas*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&id=4143&idioma=sp; Comité para la Protección de Periodistas. 6 de abril de 2009. *El Congreso mexicano debe aprobar medidas para federalizar los crímenes contra la libertad de expresión*. Disponible en: <http://cpj.org/es/2009/04/el-congreso-mexicano-debe-aprobar-medidas-para-fed.php>; Article 19. 16 de abril de 2009. *Mexico: Reform of the Federal Penal Code Falls Short in Protecting the Right to Freedom of Expression*. Disponible en: <http://www.article19.org/pdfs/press/mexico-reform-of-the-federal-penal-code-falls-short-in-protecting-the-right-.pdf>.

³⁸¹ Relatoría Especial - CIDH. 22 de junio de 2009. Comunicado de Prensa No. R38/09. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=750&IID=2>; Suprema Corte de Justicia de México. 17 de junio de 2009. *Amparan a sentenciado por delito de ataques a la vida privada*. Disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/MediosPub/Noticias/2009/Paginas/17-Junio-2009.aspx>; CEPET. 18 de junio de 2009. *Ampara la Corte a periodista y fija límites a demandas penales contra comunicadores*. Disponible en: http://libex.cepel.org/index.php?option=com_content&view=article&id=616:ampara-la-corte-a-periodista-y-fija-limites-a-demandas-penales-contracomunicadores&catid=36:alertas&Itemid=55.

³⁸² Suprema Corte de Justicia. Sentencia de 7 de octubre de 2009. Amparo Directo 6/2009; CEPET. 9 de octubre de 2009. *Absuelve corte al semanario “Proceso” por demanda de ex primera dama*. Disponible en: http://www.ifex.org/mexico/2009/10/09/wornat_owes_damages/es/.

375. La Relatoría Especial también valora positivamente que el 29 de junio de 2009, el Congreso del Estado de Nuevo León haya aprobado una reforma del Código Penal estatal por la cual se impone penas de hasta 35 años de prisión para quien asesine a un periodista o a sus familiares, cuando se pueda probar que el crimen obedeció a razones vinculadas al ejercicio de su labor profesional³⁸³.

376. La Relatoría Especial toma nota de que el 5 de noviembre de 2009, representantes de la Secretaría de Gobernación anunciaron que “las autoridades competentes [habían] aproba[do] la emisión de los permisos para [seis] radios comunitarias”³⁸⁴. Sin embargo, posteriormente, la Relatoría Especial fue informada de que para que se emitan dichos permisos se requeriría de un procedimiento adicional de otorgamiento a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. De acuerdo con esta información, el 28 de octubre de 2009, la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel) emitió opinión favorable para que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes otorgue los permisos a dichas comunidades³⁸⁵.

377. A pesar de los avances mencionados, durante 2009 la Relatoría Especial observó con gran preocupación el aumento del número de asesinatos de periodistas y comunicadores en México.

378. El 3 de mayo de 2009 fue asesinado el periodista Carlos Ortega Melo Samper, corresponsal del periódico *El Tiempo de Durango*, en el municipio de Santa María de El Oro. De acuerdo con la información recibida, Ortega regresaba a su domicilio cuando dos camionetas lo interceptaron, y personas no identificadas lo obligaron a bajar del auto. Al resistirse, le habrían disparado varias veces en la cabeza. Días antes, el reportero habría denunciado en un artículo que fue amenazado por presuntos representantes del gobierno local con relación a una nota que había publicado sobre algunos hechos de corrupción³⁸⁶. Las autoridades han investigado los nexos de crimen con estos funcionarios, pero todavía no se han registrado avances significativos.

379. El 25 de mayo de 2009 fue secuestrado el periodista Eliseo Barrón Hernández del diario *La Opinión Milenio*. Su cuerpo sin vida fue encontrado 24 horas

³⁸³ Milenio. 29 de junio de 2009. Endurecen penas para asesinos de periodistas en NL. Disponible en: <http://www.milenio.com/node/240019>; CEPET. 2 de julio de 2009. Incrementa Congreso de Nuevo León penas contra asesinatos de periodistas. Disponible en: http://libex.cepet.org/index.php?option=com_content&view=article&id=638:incrementa-congreso-de-nuevo-leon-penas-contra-asesinos-de-periodistas-&catid=36:alertas&Itemid=55.

³⁸⁴ Audiencia pública “Situación de los derechos políticos en México”, celebrada el 5 de noviembre de 2009 en el marco del 137º Período de Sesiones de la CIDH. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/prensa/publichearings/Hearings.aspx?Lang=ES&Session=117&page=2>.

³⁸⁵ Información enviada por la Asociación de Radios Comunitarias (AMARC) el 3 de noviembre de 2009 a la casilla de correo electrónico de la Relatoría Especial.

³⁸⁶ Relatoría Especial – CIDH. 7 de mayo de 2009. Comunicado No. R22/09. Disponible en: <http://www.cidh.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=741&IID=2>; Sociedad Interamericana de Prensa. 6 de mayo de 2009. *Condena la SIP asesinato de periodista en México*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&id=4183&idioma=sp; Sociedad Interamericana de Prensa. 6 de mayo de 2009. *Resumen de caso: Carlos Ortega Melo Samper*. Disponible en: <http://www.impunidad.com/index.php?showreporte=114&idioma=br>; Reporteros Sin Fronteras. 5 de mayo de 2009. *Asesinan a un periodista en conflicto con las autoridades del municipio del Estado de Durango*. Disponible en: <http://www.rsf.org/Asesinan-a-un-periodista-en,33182.html>; Diario La Jornada. 5 de mayo de 2009. *Asesinan a balazos a un periodista en Durango*. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2009/05/05/index.php?section=estados&article=033n1est>; CENCOS. 19 de mayo de 2009. *El Director General de la Unesco condena el asesinato del periodista mexicano Carlos Ortega Melo Samper*. Disponible en: <http://cencos.org/es/node/20799>.

después con señales de tortura en el municipio de Tlahualilo, Estado de Durango. Los datos recibidos señalan que en la noche del 25 de mayo de 2009, Barrón habría sido sacado por la fuerza de su domicilio frente a su esposa e hijas por un grupo de personas armadas no identificadas. Barrón cubría información policial para *La Opinión de Torreón* desde hacía 11 años. En los días previos, el reportero habría escrito sobre temas de corrupción en Torreón³⁸⁷. La Relatoría Especial recibió información que indica que el 12 de junio de 2009 habrían sido capturados cinco personas pertenecientes al grupo criminal “Los Zetas”, quienes habrían confesado su participación en el secuestro y muerte de Barrón. El 31 de agosto de 2009 les fue dictado auto formal de prisión por el Segundo Juzgado del Distrito en Saltillo, Estado de Coahuila³⁸⁸.

380. El 12 de julio de 2009 fue asesinado el periodista Martín Javier Miranda en su residencia en la ciudad de Zitácuaro, en el Estado de Michoacán. Sus compañeros del periódico *Panorama* manifestaron que el comunicador habría sido víctima de recientes amenazas³⁸⁹.

381. El 28 de julio de 2009 fue hallado el cuerpo sin vida de Juan Daniel Martínez Gil en Acapulco, Estado de Guerrero. De acuerdo con la información recibida, miembros de la Policía habrían sido advertidos del crimen por una llamada anónima. El cuerpo del reportero habría sido encontrado enterrado en un lote vacío en el pueblo La Máquina. Al parecer, estaba atado de manos y pies, tenía la cabeza envuelta en una cinta marrón y había sido fuertemente golpeado. Martínez Gil era presentador de un noticiero en *W Radio* y del programa *Guerrero en vivo* de la emisora *Rádiorama Acapulco*³⁹⁰.

382. El 23 de septiembre de 2009, desconocidos asesinaron al periodista del diario digital *Radio Visión*, Norberto Miranda Madrid, en el municipio de Nuevo Casas Grandes, Estado de Chihuahua. Según la información recibida, en la noche del 23 de septiembre de 2009 un grupo de individuos fuertemente armados habría irrumpido en la redacción del periódico digital y habría efectuado varios disparos contra el periodista. Miranda Madrid habría denunciado en las últimas semanas el problema de inseguridad que se vive en el norte de México, especialmente en la localidad de Casas Grandes, donde habrían sido asesinadas 25 personas desde el 1º de septiembre de 2009. Los informes también señalan que Miranda Madrid manifestó a otros periodistas que habría sido amenazado tras

³⁸⁷ Relatoría Especial – CIDH. 29 de mayo de 2009. Comunicado No. R34/09. Disponible en: <http://www.cidh.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=748&IID=2>; CENCOS. 26 de mayo de 2009. *Encuentran cadáver de periodista secuestrado en Durango*. Disponible en: <http://cencos.org/es/node/20852>; Sociedad Interamericana de Prensa. 26 de mayo de 2009. *Condena la SIP asesinato de periodista mexicano*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&id=4192&idioma=sp; Reporteros Sin Fronteras. 28 de mayo de 2009. *Un periodista especialista en fuente policíaca asesinado en el Estado de Durango*. Disponible en: <http://www.rsfo.org/Un-periodista-especialista-en.html>.

³⁸⁸ CEPET. 1º de septiembre de 2009. *Dictan formal prisión contra presuntos asesinos de periodista*. Disponible en: http://libex.cepel.org/index.php?option=com_content&view=article&id=709:dictan-formal-prision-contra-presuntos-asesinos-de-periodista&catid=36:alertas&Itemid=55; El Universal. 2 de septiembre de 2009. *Dictan prisión a asesinos de Eliseo Barrón*. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/623828.html>.

³⁸⁹ Sociedad Interamericana de Prensa. 16 de julio de 2009. *Condena la SIP asesinatos de dos periodistas en México y pide investigar*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&id=4218&idioma=sp; Reporteros Sin Fronteras. 16 de julio de 2009. *Asesinan a dos periodistas en veinticuatro horas; los móviles no se han averiguado todavía*. Disponible en: <http://www.rsfo.org/Asesinan-a-dos-periodistas-en-33863.html>.

³⁹⁰ Relatoría Especial – CIDH. 30 de julio de 2009. Comunicado No. R54/09. Disponible en: <http://www.cidh.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=757&IID=2>; El Universal. 29 de julio de 2009. *Sicarios a sueldo, posibles asesinos de reportero de W Radio*. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/615700.html>.

publicar una noticia relacionada con la detención de integrantes del llamado “Cartel de Juárez”³⁹¹.

383. El 2 de noviembre de 2009 fue hallado el cuerpo sin vida del periodista José Bladimir Antuna García del diario *El Tiempo* de Durango. La Relatoría Especial recibió información que indica que Antuna García habría sido secuestrado durante la mañana del mismo día en que fue asesinado. Al parecer, su cadáver fue hallado con un mensaje, cuyo contenido no habría sido revelado por las autoridades. La información agrega que poco antes del asesinato del periodista Eliseo Barrón Hernández del diario *La Opinión* (ver *supra*), Antuna García se habría reunido con éste para intercambiar información sobre corrupción policial y crimen organizado³⁹².

384. Asimismo, el 22 de diciembre de 2009, José Alberto Velázquez López, propietario del diario *Expresiones de Tulum* del Estado de Quintana Roo, fue herido de varios disparos por parte de dos individuos que se trasladaban en una motocicleta, mientras conducía su vehículo en la ciudad de Cancún. La información recibida por la Relatoría Especial señala que el periodista fue llevado a un hospital cercano donde falleció horas después. Voceros del periódico habrían señalado que el diario habría recibido varias amenazas en las últimas semanas a raíz de la publicación de denuncias sobre presunta corrupción de las autoridades locales. También se indicó que la imprenta del medio habría sido atacada con una bomba incendiaria en noviembre de 2009³⁹³.

385. La Relatoría Especial también conoció de otros cinco asesinatos de comunicadores durante 2009. En tres de estos casos existen algunos indicios que podrían vincular el asesinato con la profesión de los comunicadores, aunque el móvil aún no está del todo claro. En los otros dos, algunas organizaciones locales consideraron que los asesinatos no habrían tenido relación con el oficio periodístico³⁹⁴. En todo caso, la Relatoría Especial exhorta a las autoridades para que investiguen estos hechos y determinen judicialmente la relación que pudieron tener con la actividad periodística y la libertad de expresión.

³⁹¹ Relatoría Especial – CIDH. 29 de septiembre de 2009. Comunicado No. R70/09. Disponible en: <http://www.cidh.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=763&IID=2>; Sociedad Interamericana de Prensa. 25 de septiembre de 2009. *Condena la SIP asesinatos de periodistas en México y Colombia*. Disponible en: <http://www.impunidad.com/index.php?comunicados=detail&idioma=sp&id=4265>; CENCOS. 25 de septiembre de 2009. *Article 19 y Cencos condenan asesinato de Norberto Miranda y denuncian las condiciones para ejercer el periodismo en el país*. Disponible en: <http://cencos.org/es/node/21725>; CEPET. 24 de septiembre de 2009. *Asesinan a periodista dentro de redacción en Chihuahua*. Disponible en: http://libex.cepet.org/index.php?option=com_content&view=article&id=743:asesinan-a-periodista-dentro-de-redaccion-en-chihuahua&catid=36:alertas&Itemid=55; Reporteros Sin Fronteras. 25 de septiembre de 2009. *Un periodista de radio en línea asesinado por un comando en su redacción en el Estado de Chihuahua*. Disponible en: <http://www.rsf.org/Un-periodista-de-radio-en-linea.html>.

³⁹² Relatoría Especial – CIDH. 4 de noviembre de 2009. Comunicado No. R76/09. Disponible en: <http://www.cidh.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=772&IID=2>; Article 19 – México y Cencos. José Bladimir Antuna García, noveno periodista asesinado este año. Disponible en: <http://www.libertad-expresion.org.mx/noticias/alerta-le-jose-bladimir-antuna-garcia-noveno-periodista-asesinado-este-ano/>.

³⁹³ Relatoría Especial – CIDH. 29 de diciembre de 2009. Comunicado de Prensa No. R87/09. Disponible en: <http://cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=776&IID=2>.

³⁹⁴ Article 19 – México y Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos), 28 de octubre de 2009. *Article19 y Cencos presentan Tercer Informe Trimestral sobre Agresiones contra la Libertad de Expresión en México*. Disponible en: <http://www.libertad-expresion.org.mx/noticias/article19-y-cencos-presentan-tercer-informe-trimestral-sobre-agresiones-contra-la-libertad-de-expresion-en-mexico/>; Sociedad Interamericana de Prensa. 65ª Asamblea General, 6 al 10 de noviembre 2009, Buenos Aires. *Informe por país: México*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=24&infoid=380&idioma=sp.

386. En efecto, la Relatoría Especial fue informada del caso de Jean Paul Ibarra Ramírez, fotógrafo del diario *El Correo*, asesinado con arma de fuego el 13 de febrero de 2009 en la ciudad de Iguala, Estado de Guerrero, mientras se movilizaba en su motocicleta en compañía de su colega Yenny Yuliana Merchán. Posteriormente, el 26 de febrero de 2009, la Policía habría capturado al presunto autor material del crimen. Pese a que las autoridades contemplan la posibilidad de que el crimen estuviera motivado por venganzas personales, no se descarta la hipótesis del trabajo periodístico³⁹⁵.

387. El 27 de febrero de 2009, también en el Estado de Guerrero, pero en la ciudad de Taxco, fue asesinado el periodista Juan Carlos Hernández. De conformidad con información entregada a la Relatoría Especial, Hernández se movilizaba en su vehículo cuando habría sido interceptado por otro automóvil del cual se bajó un desconocido que le disparó en varias oportunidades. El periodista era director del diario local *El Quijote*, y al mismo tiempo comisario de un ejido y empresario farmacéutico. No se conocen los móviles del crimen pero no puede descartarse de plano su relación con el oficio periodístico³⁹⁶.

388. Asimismo, el 23 de febrero de 2009 fue asesinado el comunicador de la emisora radial *La Poderosa*, Luis Daniel Méndez, en la ciudad de Huayacocotla, Estado de Veracruz. El crimen se dio en horas de la noche en el marco de la celebración del carnaval de esa ciudad. Según las autoridades, el asesinato se habría producido como parte de una riña en medio de la fiesta. No obstante, las organizaciones de prensa locales no descartan posibles móviles periodísticos en el homicidio³⁹⁷.

389. Finalmente, la Relatoría Especial recibió información sobre el asesinato del periodista Fabián Ramírez López, de la emisora *La Magia 97.1*, quien permaneció durante dos días desaparecido hasta que su cuerpo fue encontrado sin vida el 11 de octubre de 2009 en Mazatlán, Estado de Sinaloa³⁹⁸. También conoció el caso de Ernesto Montañez, editor de la revista *Enfoque*, publicación del periódico *El Sol*, quien fuera asesinado el 14 de julio de 2009, cuando se movilizaba con su hijo en un vehículo, en Ciudad Juárez, Estado de

³⁹⁵ El Universal. 18 de febrero de 2009. *SIP condena asesinato de fotógrafo mexicano*. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/577746.html>; Reporteros Sin Fronteras. 6 de marzo de 2009. Detenido un sospechoso en la investigación del asesinato del fotógrafo Jean Paul Ibarra; el móvil es muy vago. Disponible en: <http://www.rsrf.org/Asesinan-a-un-fotografo-del-Estado.html>.

³⁹⁶ CEPET. 1º de marzo de 2009. *Ejecutan a tiros a director de un semanario*. Disponible en: http://libex.cepet.org/index.php?option=com_content&view=article&id=458:ejecutan-a-tiros-a-director-de-un-semanario&catid=36:alertas&Itemid=55; Periodistas en Español. 3 de marzo de 2009. *Asesinado en México el director de "El Quijote" de Taxco Juan Carlos Hernández Mundo*. Disponible en: http://www.p-es.org/index.php?option=com_content&task=view&id=2649&Itemid=62; Federación Latinoamericana de Periodistas. 5 de abril de 2009. *Incontenible el ritmo de asesinatos de periodistas; caen tres en un mes*.

³⁹⁷ CENCOS. 25 de febrero de 2009. *Ultiman por la espalda a periodista en Huayacocotla, Veracruz*. Disponible en: <http://cencos.org/es/node/20351>; EFE/Periódico ADN. 25 de febrero de 2009. *SIP condena asesinato de periodista en México*. Disponible en: <http://www.adn.es/sociedad/20090225/NWS-3535-SIP-Mexico-periodista-asesinato-condena.html>; Reporteros Sin Fronteras. 25 de febrero de 2009. *Matan a un joven periodista radiofónico en el Estado de Veracruz; aún no se ha establecido el móvil*. Disponible en: <http://www.rsrf.org/Matan-a-un-joven-periodista.html>; El Universal. 24 de febrero de 2009. *Periodista es asesinado en carnaval de huasteca veracruzana*. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/579365.html>.

³⁹⁸ Federación Internacional de Periodistas. 14 de octubre de 2009. *Los periodistas siguen en el punto de mira en México*. Disponible en: <http://www.ifj.org/es/articulos/los-periodistas-siguen-en-el-punto-de-mira-en-mexico>; CEPET. 13 de octubre de 2009. *Locutor de radio, asesinado en Sinaloa*. Disponible en: http://libex.cepet.org/index.php?option=com_content&view=article&id=764:locutor-de-radio-asesinado-en-sinaloa&catid=36:alertas&Itemid=55; Reporteros Sin Fronteras. 13 de octubre de 2009. *Un locutor de radio aparece asesinado a las cuarenta y ocho horas de su desaparición*. Disponible en: <http://www.rsrf.org/Un-locutor-de-radio-aparece.html>.

Chihuahua³⁹⁹. Si bien en estos casos no se ha acreditado un vínculo con la profesión, la Relatoría Especial exhorta a que tal hipótesis no sea de plano desestimada por las autoridades antes de realizar una investigación exhaustiva.

390. En relación con los casos de los periodistas asesinados en México y el riesgo de impunidad en las investigaciones judiciales sobre estos hechos, la Relatoría Especial subraya y toma nota de lo señalado el 19 de agosto de 2009 por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH) en su Recomendación General No. 17/09⁴⁰⁰.

391. La Recomendación General No. 17/09 señala que, entre 2001 y julio de 2009, la CNDH abrió 492 expedientes de queja por presuntas violaciones al derecho a la libertad de expresión en ejercicio de la labor periodística. De acuerdo con la CNDH, el número de las quejas se habría duplicado respecto de la década anterior, en la cual se iniciaron solamente 245 expedientes. La CNDH enfatiza, sin embargo, que “la cifra es seguramente mayor, considerando aquellos casos que tienen registrados los organismos públicos estatales de derechos humanos más los que no se denuncian”.

392. El diagnóstico de la CNDH resalta que la tendencia creciente es “particularmente grave” dado que en la última década se tomó conocimiento de “los casos relacionados con la muerte de 52 periodistas o trabajadores de los medios de comunicación, asesinados, presumiblemente, por razón de su trabajo”, y “la desaparición de 7 periodistas en ese período, así como 6 atentados con explosivos a instalaciones de periódicos”. En opinión de la CNDH, el análisis de los expedientes de queja de los casos del período 2000-2009 revela un notable incremento en el número de actos de violencia en contra de periodistas, “sin que las autoridades procuradoras de justicia, en la mayoría de los casos, esclarezcan los hechos que motivaron los ilícitos cometidos, lo que constituye, por acción u omisión, un aliento a la impunidad”. En este sentido, la CNDH destaca que “el impacto de esta violencia, expresado brutalmente al despojar de la vida a los periodistas o sustraerlos de sus familias, amigos y colegas, produce un efecto multiplicador, con un clima de intimidación que inhibe la tarea informativa del gremio”.

393. En efecto, de acuerdo con la Recomendación General No. 17/09, de los 65 casos antes referidos, la CNDH observa que solamente en 17 las diferentes procuradurías, federales y estatales “reportan haber consignado las averiguaciones previas correspondientes”. La CNDH agrega que sólo en nueve de esos casos el juzgado de la causa dictó alguna sentencia condenatoria. Para el organismo, “la falta de diligencia por parte de las autoridades procuradoras de justicia ha generado, en gran medida, que los agravios queden impunes o que no se agoten las líneas de investigación procedentes, entre ellas la relativa a la libertad de expresión”.

394. En relación con los 48 casos restantes, la CNDH concluye que, en 10 de ellos, “las indagatorias son reportadas en reserva por parte de las autoridades procuradoras de justicia”, y que tales casos, “la autoridad argumenta que no cuenta con elementos

³⁹⁹ Sociedad Interamericana de Prensa. 16 de julio de 2009. *Condena la SIP asesinatos de dos periodistas en México y pide investigar*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&id=4218&idioma=sp; Reporteros Sin Fronteras. 16 de julio de 2009. *Asesinan a dos periodistas en veinticuatro horas; los móviles no se han averiguado todavía*. Disponible en: <http://www.rsf.org/Asesinan-a-dos-periodistas-en,33863.html>; El Universal. 28 de julio de 2009. *Unesco condena crimen contra periodista mexicano*. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/615389.html>.

⁴⁰⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. 19 de agosto de 2009. *Recomendación General No. 17/09: Sobre los casos de agresiones a periodistas y la impunidad prevaleciente*. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/recomen/general/017.htm>.

suficientes para ejercitar acción penal en contra de persona alguna". El organismo agregó que en algunos de estos diez casos en reserva era "evidente que la autoridad ministerial no llevó a cabo todas las diligencias necesarias para agotar las líneas de investigación procedentes, concretándose en muchos casos a recabar el testimonio de los familiares y solicitar la investigación a la instancia policiaca correspondiente". La CNDH advierte además que en algunos de dichos casos no se acreditó, ni siquiera, "que se haya realizado una investigación respecto del entorno laboral o periodístico, o de los indicios que surgieron en la propia investigación".

395. En cuanto a los otros 38 casos, la CNDH concluye que en nueve se advierten "prolongados períodos de inactividad y omisión en la integración de las averiguaciones previas iniciadas"; en tanto que en 29, "no se ha resuelto la averiguación previa correspondiente, no se ha logrado identificar al o los probables responsables de los hechos ocurridos en contra de los comunicadores ni se ha determinado el motivo y las causas que ocasionaron la agresión".

396. De acuerdo con la Recomendación General No. 17/09, esta falta de resultados se debe fundamentalmente a cuatro factores: (a) los prolongados períodos de inactividad en que incurren las autoridades ministeriales; (b) la dilación que se presenta cuando se determina la sustitución de los fiscales o agentes del Ministerio Público que iniciaron la investigación; (c) aquellos casos en los que la Procuraduría de algún Estado determina remitir el caso a la Procuraduría General de la República, por considerar que puede existir conexidad con un delito de orden federal, pero que la representación social de la Federación no acepta por falta de competencia o porque no se acredita conexidad de los delitos. En tales casos, se declina nuevamente la competencia al fuero común, lo que puede llevar a inactividad e incluso a que no se determine la averiguación previa; y (d) la omisión de la autoridad ministerial en recabar testimonios, localizar testigos e indagar las diversas líneas que surgen de la investigación, así como a la deficiente intervención de peritos, quienes en algunos casos propician que la investigación sea orientada o limitada a hechos específicos, por lo que, a partir de una premisa errónea, la indagación se encauza equivocadamente o se limitan las líneas de investigación.

397. La Recomendación General No. 17/09 advierte así, "la urgente necesidad de impulsar una procuración de justicia efectiva, completa e independiente, ante las agresiones que se cometen en contra del gremio periodístico. Las acciones de investigación realizadas por la autoridad, pocas o muchas según el caso, nunca serán suficientes en tanto los ataques y crímenes no se resuelvan y no se identifique y castigue a los responsables, y mientras no se conozca el paradero de los periodistas desaparecidos".

398. De la misma manera, concluye que, "las autoridades encargadas de procurar justicia han incurrido en dilación y deficiente integración de las indagatorias en los casos de agresiones a periodistas y medios de comunicación, lo que se traduce en violación a los derechos a la integridad y seguridad personal, así como a la seguridad jurídica. Se advierte, asimismo, una generalizada propensión a descartar de antemano que el móvil de las agresiones sea su labor periodística, lo que ha impedido actualizar en muchos casos una violación al derecho a la libertad de expresión".

399. La Recomendación General No. 17/09 contiene una serie de recomendaciones a diversas autoridades mexicanas, tanto a nivel estatal como federal, entre las que destacan las siguientes: "tom[ar] las medidas necesarias y adecuadas para impulsar una lucha decidida, frontal y permanente contra la impunidad"; "[emprender] las acciones necesarias y contundentes para garantizar las condiciones de seguridad y prevención suficientes" para ejercer la libertad de expresión; y "capacit[ar] en materia de derechos

humanos y de libertad de expresión a los agentes del Ministerio Público, a sus auxiliares, policías y peritos, para que los miembros de las dependencias procuradoras de justicia preserven y garanticen los derechos de los periodistas”.

400. Por su parte, la Procuraduría General de la República entregó un informe a la Relatoría Especial que enumeró las actividades desarrolladas por dicha institución para la atención de víctimas de delitos, detalló la competencia de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos Contra Periodistas (FEADP), describió las diversas iniciativas legislativas en materia de libertad de expresión presentadas en la última década ante el Congreso, e informó sobre el estado de las investigaciones en los casos de las amenazas contra la periodista Lydia Cacho, y los asesinatos de los comunicadores Bradley Will y Eliseo Barrón Hernández⁴⁰¹.

401. En este punto, la Relatoría Especial toma nota de la recomendación de la Procuraduría General que señala que, “[e]xiste la necesidad de fortalecer el ejercicio de la actividad periodística, por medio de una protección efectiva en contra de los ataques que, por medios cada vez más violentos, se perpetran en contra de las y los trabajadores de la comunicación y que de estos ataques han dado cuenta no sólo las organizaciones gremiales y los organismos públicos de protección de los derechos humanos, sino las propias autoridades federales, por medio de la Fiscalía para la Atención de los Delitos Cometidos en Contra de los Periodistas de la Procuraduría General de la República”.

402. Por ello, la Relatoría Especial hace un llamado urgente a las autoridades mexicanas para que investiguen de manera pronta y exhaustiva los crímenes mencionados y capturen y sancionen adecuadamente a los responsables. Asimismo, exhorta al Estado a que adopte, lo antes posible, medidas indispensables para proteger a la prensa, tales como el fortalecimiento de la FEADP, la federalización de los delitos contra la libertad de expresión y la implementación de mecanismos permanentes de protección especializados para garantizar la vida y la integridad de los comunicadores en riesgo.

403. En su Informe Anual 2006, la Relatoría Especial valoró positivamente la creación de la FEADP⁴⁰². Sin embargo, de acuerdo con la información recibida, a cuatro años de su existencia, esta oficina carece de recursos humanos y financieros para ejecutar su tarea⁴⁰³. Preocupa a la Relatoría Especial esta circunstancia si se toma en cuenta el alto número de casos todavía pendientes relativos a asesinatos y actos de agresión y amenaza en contra de periodistas en México y el creciente número de asesinatos reportados durante el presente año. La Relatoría Especial considera de suma importancia la existencia de una oficina de esta naturaleza, con personal específicamente asignado a dicha temática, y exhorta al Estado a que provea a esta oficina del marco jurídico, el personal y los recursos presupuestarios necesarios para la investigación de estos crímenes.

404. Además de los asesinatos en 2009, la Relatoría Especial tuvo conocimiento de casos de graves agresiones y amenazas contra periodistas. Estas intimidaciones se

⁴⁰¹ Procuraduría General de la República. Reunión de Cooperación entre la Procuraduría General de la República y los Relatores Especiales Sra. Catalina Botero (OEA) y Sr. Frank La Rue (ONU).

⁴⁰² Relatoría Especial – CIDH. Informe Anual 2006. Capítulo II, párr. 17. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=691&IID=2>.

⁴⁰³ CENCOS. 9 de diciembre de 2008. *Pobres resultados de la FEADP en su informe 2008*. Disponible en: <http://cencos.org/es/node/19996>; Misión Internacional de Documentación sobre Ataques en Contra de Periodistas y Medios de Comunicación. Agosto de 2008. *Libertad de Prensa en México: La Sombra de la Impunidad y la Violencia*, p. 25. Disponible en: <http://www.libertad-expresion.org.mx/downloads/informe-la%20sombra%20de%20la%20imp%20y%20la%20violeta.pdf>

habrían dado principalmente en el contexto de información publicada sobre el crimen organizado (narcotráfico y tráfico de personas) y la corrupción administrativa. A continuación se hace referencia a algunos de esos casos.

405. En marzo de 2009, el director del periódico *Diario de los Altos*, del municipio de Los Altos, Estado de Jalisco, habría recibido varios correos electrónicos y llamadas telefónicas amenazantes. Según declaraciones del afectado a medios de comunicación locales, las intimidaciones habrían provenido de un funcionario local. No obstante, no se conocen investigaciones ni decisiones judiciales al respecto⁴⁰⁴.

406. La Relatoría Especial tuvo conocimiento de que en mayo de 2009, la periodista Lydia Cacho habría recibido amenazas de muerte por razones asociadas al ejercicio de su profesión. La CNDH señaló que la comunicadora fue víctima de “actos de tortura” y otras graves violaciones de sus derechos humanos. Tales hechos habrían ocurrido, de acuerdo con la información recibida, en represalia por haber publicado un libro en 2005 en el cual se denunciaba la existencia de una red de pederastas en el país⁴⁰⁵. Cabe señalar que el 10 de agosto de 2009, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de Lydia Cacho y su familia por estos hechos. La CIDH solicitó al Estado adoptar las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad personal de los beneficiarios e informar sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de medidas cautelares⁴⁰⁶. Al momento de cierre de este informe, la Relatoría Especial se encontraba atenta a recibir información sobre esta situación.

407. El 30 de julio de 2009, el periodista David Ávila León habría sido secuestrado por varias horas y amenazado. De acuerdo con la información recogida, el periodista estaba investigando la explotación ilegal de un área natural⁴⁰⁷.

408. La Relatoría Especial también recibió información sobre la situación del periodista Emilio Gutiérrez Soto, quien luego de ser objeto de amenazas en junio de 2008, habría salido de México junto con su hijo y, presuntamente, habría ingresado de forma irregular a los Estados Unidos. Gutiérrez, corresponsal de *El Diario* en Ciudad Juárez, pasó siete meses en el centro de reclusión de El Paso y fue liberado el 30 de enero de 2009. Gutiérrez habría denunciado que las amenazas habrían sido realizadas por miembros de la

⁴⁰⁴ Article 19 - CENCOS. 25 de marzo de 2009. *Amenazas e intimidación a periodista en Jalisco*. Disponible en: <http://cencos.org/es/node/20531>; Amnistía Internacional. 25 de marzo de 2009. *Miguel Ángel Casillas Báez, su familia y otros periodistas del Diario de los Altos*. Disponible en: <http://www.amnesty.org/fr/library/asset/AMR41/017/2009/fr/6363046b-4311-4945-809c-22a424f20136/amr410172009spa.html>; Diario La Jornada. 26 de marzo de 2009. *Director del Diario de Los Altos presentó denuncia por amenazas*. Disponible en: <http://www.lajornadajalisco.com.mx/2009/03/26/index.php?section=politica&article=003n3pol>.

⁴⁰⁵ Relatoría Especial – CIDH. 29 de mayo de 2009. Comunicado de Prensa No. R34/09. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=748&IID=2>; Article 19. 27 de mayo de 2009. *Mexico: ARTICLE 19 Concerned About Personal Safety of Lydia Cacho*. Disponible en: <http://www.article19.org/pdfs/press/mexico-article-19-concerned-about-personal-safety-of-lydia-cacho.pdf>.

⁴⁰⁶ CIDH. *Medidas cautelares otorgadas durante 2009. MC 192/09 – Lydia Cacho y otros, México*. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/medidas/2009.sp.htm>.

⁴⁰⁷ CEPET. 6 de agosto de 2009. *Levantán y amenazan de muerte a periodista; investigaba negocio ilegal de funcionario*. Disponible en: http://libex.cepet.org/index.php?option=com_content&view=article&id=679:levantan-y-amenazan-de-muerte-a-periodista-investigaba-negocio-ilegal-de-funcionario-&catid=36:alertas&Itemid=65; Revista Zócalo. 11 de agosto de 2009. *Amenazan de muerte a periodista en Guanajuato*. Disponible en: http://www.revistazocalo.com.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=134:amenazan-de-muerte-a-periodista-en-guanajuato.

fuerza pública. El reportero pidió asilo político en Estados Unidos, procedimiento que estaría en trámite⁴⁰⁸.

409. Asimismo, la Relatoría Especial recibió información que indica que el 28 de mayo de 2009 personal de *El Diario* de Ciudad de Juárez recibió amenazas luego de hacer pública información relacionada con personas presuntamente vinculadas al narcotráfico en el municipio de Parral, en el Estado de Chihuahua⁴⁰⁹.

410. Además, durante los primeros días de abril de 2009, tres periodistas habrían sido agredidos en el Estado de Oaxaca en diferentes episodios. Se trata de los casos de Federico Cabrera, corresponsal de varios medios en la región de La Cañada; Rebeca Luna Jiménez, reportera del *Diario PM*; y Jaime Méndez, cuando cubría una asamblea de ejidatarios en San José del Progreso⁴¹⁰.

411. Por otro lado, cinco militares habrían agredido a los periodistas que se encontraban cubriendo el choque de un vehículo en el que se movilizaban varios miembros del Ejército en Ciudad Juárez, Estado de Chihuahua. De acuerdo con la información recibida, un periodista habría sido derribado y golpeado en el piso, mientras que a otro le quitaron sus equipos. Días después, la Secretaría de la Defensa Nacional habría sancionado a los militares que participaron en la agresión⁴¹¹.

412. El 5 de septiembre de 2009, en Isla Mujeres, en el Estado de Quintana Roo, varios funcionarios públicos habrían agredido y amenazado al director del diario *Respuesta* e impedido la distribución del periódico. Según la información recibida, Alejandro Vargas González, director del periódico, habría llegado con los voceadores del diario para distribuirlo, cuando fueron rodeados y golpeados por un grupo de personas que, según las denuncias, les reclamaban por la publicación de algunas notas que criticaban al gobierno municipal. Estas personas habrían destruido los ejemplares disponibles, que de acuerdo con los datos, eran cerca de 500⁴¹².

⁴⁰⁸ Comité para la Protección de los Periodistas. 30 de enero de 2009. *Mexican reporter released from U.S. detention center*. Disponible en: <http://cpj.org/blog/2009/01/mexican-reporter-released-from-us-detention-center.php>; Reporteros Sin Fronteras. 30 de enero de 2009. *Puesto en libertad el periodista mexicano Emilio Gutiérrez : Reporteros sin Fronteras pide que se le conceda asilo*. Disponible en: <http://www.rsf.org/Puesto-en-libertad-el-periodista.html>; Comité para la Protección de los Periodistas. 24 de junio de 2009. *Informar y Sobrevivir en Ciudad de Juárez*. Disponible en: <http://cpj.org/es/2009/06/informar-y-sobrevivir-en-ciudad-juarez.php>.

⁴⁰⁹ Comité para la Protección de los Periodistas. 24 de junio de 2009. *Informar y Sobrevivir en Ciudad de Juárez*. Disponible en: <http://cpj.org/es/2009/06/informar-y-sobrevivir-en-ciudad-juarez.php>; CEPET. 5 de junio de 2009. *Amenazan a diario por su cobertura del narcotráfico; militares agreden a periodistas*. Disponible en: http://libex.cepet.org/index.php?option=com_content&view=article&id=596:amenazan-a-diario-por-su-cobertura-del-narcotrafico-militares-agreden-a-periodistas-&catid=36:alertas&Itemid=55.

⁴¹⁰ CENCOS. 22 de abril de 2009. *Más agresiones a periodistas en Oaxaca*. Disponible en: <http://cencos.org/es/node/20649>; CENCOS. 14 de agosto de 2009. *Libertad de prensa y militarización en México*. Disponible en: <http://cencos.org/es/node/21416>; CEPET. 13 de abril de 2009. *CEPET preocupado por serie de agresiones contra periodistas en el estado de Oaxaca*. Disponible en: <http://www.ifex.org/mexico/2009/04/13/cepet-concerned-over-spate-of-attacks/es/>; CEPET. 22 de abril de 2009. *Presuntos militantes partidistas golpean a caricaturista de un diario*. Disponible en: http://libex.cepet.org/index.php?option=com_content&view=article&id=525:presuntos-militantes-partidistas-golpean-a-caricaturista-de-un-diario&catid=36:alertas&Itemid=55.

⁴¹¹ CEPET. 15 de junio de 2009. *Sanciona la Secretaría de la Defensa a militares por agresión a periodistas*. Disponible en: http://libex.cepet.org/index.php?option=com_content&view=article&id=610:sanciona-la-secretaria-de-la-defensa-a-militares-por-agresion-a-periodistas&catid=36:alertas&Itemid=55; Diario La Jornada. 6 de junio de 2009. *Militares agreden a periodistas que cubrían volcadura de una patrulla en Ciudad Juárez*. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2009/06/06/index.php?section=estados&article=024n3est>.

⁴¹² CEPET. 16 de septiembre de 2009. *Empleados municipales impiden distribución de un diario y golpean a su director*. Disponible en:

413. La Relatoría Especial también tuvo conocimiento de casos de atentados contra periodistas y medios de comunicación. De acuerdo con la información recibida, el periodista Guillermo Soto Bejarano, director del semanario *De Opinión*, habría sido víctima de un ataque durante la noche del 30 de agosto de 2009, cuando desconocidos dispararon contra su vivienda en cuatro oportunidades. Los hechos ocurrieron en el municipio de Salina Cruz, Estado de Oaxaca. El periodista, que salió ileso, manifestó que son varios los temas periodísticos de alto interés público que podrían estar relacionados con este atentado⁴¹³.

414. Igualmente, la Relatoría Especial tuvo conocimiento de que el 6 de enero de 2009, un grupo de encapuchados habría disparado y arrojado una granada contra las instalaciones del canal *Televisa* en la ciudad de Monterrey, Estado de Nuevo León, sin causar víctimas mortales⁴¹⁴. En otro caso, en la madrugada del 7 de septiembre de 2009, desconocidos habrían arrojado una granada contra la sede del periódico *Ríodoce*, en la ciudad de Culiacán, Estado de Sinaloa. Tampoco se registraron heridos⁴¹⁵.

415. La Relatoría Especial manifiesta su preocupación por estos hechos y recuerda nuevamente al Estado que el principio 9 de la Declaración de Principios señala que, el “asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción de material de los medios de comunicación viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”. La Relatoría Especial recomienda al Estado la adopción de mecanismos especiales que, de manera ágil y efectiva, puedan proteger a los comunicadores en riesgo.

416. Durante este año, la Relatoría Especial también continuó recibiendo información sobre actos de agresión y amenaza en el Estado de Guerrero. La Relatoría Especial tuvo conocimiento de que las autoridades del Estado de Guerrero habrían continuado realizando declaraciones estigmatizantes en contra de organizaciones de derechos humanos críticas del gobierno local. Asimismo, también se denunciaron actos de hostigamiento por parte de la policía municipal contra los comunicadores Baldomero Hernández Cruz, José Alberto Valtierra Cancela y Obed Valtierra Pineda, miembros de la radio comunitaria *Ñomndaa*. Finalmente, la Relatoría Especial fue informada que el 13 y 24 de noviembre de 2009, Juan Angulo, director del diario *El Sur* en Acapulco, habría recibido

http://libex.cepet.org/index.php?option=com_content&view=article&id=731:empleados-municipales-impiden-distribucion-de-un-diario-y-golpean-a-su-director&catid=36:alertas&Itemid=55; Fundación para la Libertad de Expresión. 11 de septiembre de 2009. *La Fundación para la Libertad de Expresión manifiesta su solidaridad con la Asociación Mexicana de Editores de Periódicos y su socio activo diario 'Respuesta'*. Disponible en: http://www.fundalex.org/index.php?option=com_content&view=article&id=109:la-fundacion-para-la-libertad-de-expresion-manifiesta-su-solidaridad-con-la-asociacion-mexicana-de-editores-de-periodicos-ac-y-su-socio-activo-diario-respuesta&catid=4:novedades&Itemid=1.

⁴¹³ Reporteros Sin Fronteras. 1º de septiembre de 2009. *Atentan contra el domicilio de un periodista del Estado de Oaxaca, obligado a esconderse*. Disponible en: <http://www.rsf.org/Atentan-contra-el-domicilio-de-un.html>; CEPET. 31 de agosto de 2009. *Atacan a balazos vivienda de periodista*. Disponible en: http://libex.cepet.org/index.php?option=com_content&view=article&id=708:atacan-a-balazos-vivienda-de-periodista&catid=36:alertas&Itemid=55.

⁴¹⁴ Reporteros Sin Fronteras. 7 de enero de 2009. *Unos narcotraficantes atentan contra el canal Televisa en Monterrey : “Una prueba para la justicia federal”*. Disponible en: <http://www.rsf.org/Unos-narcotraficantes-atan.html>; El Universal. 7 de enero de 2009. *Atentado contra Televisa Monterrey*. <http://www.eluniversal.com.mx/primera/32292.html>.

⁴¹⁵ CENCOS. 10 de septiembre de 2009. *Atentado con explosivos contra instalaciones de periódico, el cuarto en menos de 12 meses*. Disponible en: <http://cencos.org/es/node/21619>; CEPET. 16 de septiembre de 2009. *Atacan con explosivo un semanario en Culiacán, Sinaloa*. Disponible en: http://www.ifex.org/mexico/2009/09/16/riodoce_explosive/es/.

notificaciones por parte de la Fiscalía Especializada para la Investigación de Delitos Graves de Chilpancingo para comparecer en el marco de la investigación penal por el asesinato del ex Presidente de la Comisión de Gobierno del Congreso del Estado de Guerrero, ocurrido el 20 de agosto de 2009. El 3 de septiembre del 2009, Angulo publicó en *El Sur* un artículo de opinión relacionado con el asesinato de Chavarría, en el que habría sugerido algunas líneas de investigación relacionadas con dicho crimen. La información entregada a la Relatoría Especial señala que Angulo habría manifestado a las autoridades que, “no cuenta con elementos que aportar a la indagatoria, ya que a través de[l] artículo sólo se limitó a emitir una opinión política respecto al caso, por lo que no tendría sentido [su] comparecencia”. Se habría indicado que de no comparecer, Angulo podría estar sujeto “a medidas de apremio”. La denuncia recibida sostiene que las citaciones serían parte de la campaña de hostigamiento que enfrentaría *El Sur* a consecuencia de unas notas publicadas en el diario que denuncian presuntas irregularidades en la asignación de obras para la remodelación de escuelas, y de las que habría resultado beneficiado el hermano del gobernador del Estado de Guerrero. Los datos recibidos agregan que el 24 de noviembre de 2009, Angulo solicitó a la Comisión Estatal de Defensa de los Derechos Humanos emitir medidas cautelares en su favor para evitar su comparecencia en la investigación penal. Las medidas cautelares fueron otorgadas y se ordenó a la Procuraduría de Justicia del Estado de Guerrero, “que gire instrucciones a la Fiscalía Especializada para la Investigación de Delitos Graves a fin de que no incurra en actos que vulner[e]n la libertad de expresión, se ciña a los principios de legalidad en las investigaciones del homicidio [...] y que evite hacer efectiva la aplicación de las medidas de apremio”. No obstante, el 26 de noviembre del 2009, el gobernador del Estado de Guerrero expresó que no implementará las medidas cautelares otorgadas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos⁴¹⁶. Al respecto, la Relatoría Especial reconoce el deber del Estado de adelantar investigaciones para el esclarecimiento de actos criminales. No obstante, se permite recordar que el artículo 13.3 de la Convención Americana dispone que, “[n]o se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”.

417. De otro lado, la Relatoría Especial tuvo conocimiento de algunos casos de arrestos ilegales de periodistas y comunicadores sociales. De acuerdo con la información recibida, en enero de 2009, el director de la revista *Contralínea*, Miguel Badillo, habría sido detenido sin orden judicial en Ciudad de México, por presuntos miembros policiales. El 11 de febrero de 2009, las oficinas de la revista habrían sido allanadas⁴¹⁷.

418. El 27 de marzo de 2009 habrían sido detenidos dos camarógrafos del canal *TVC Noticias* mientras realizaban una cobertura periodística en Xochimilco. La información recibida indica que los reporteros habrían sido detenidos por integrantes de una entidad pública, sin que se les explicara el motivo. Los periodistas fueron dejados en libertad luego de la intervención del jefe de información del canal⁴¹⁸.

⁴¹⁶ Información enviada el 15 de septiembre y 2, 24 y 30 de noviembre de 2009 a la casilla de correo electrónico de la Relatoría Especial.

⁴¹⁷ CENCOS. 11 de febrero de 2009. *Representantes del Grupo Zeta intentaron ingresar a las instalaciones de la revista Contralínea*. Disponible en: <http://cencos.org/es/node/20257>; CENCOS. 12 de febrero de 2009. *Allanan las instalaciones de Contralínea*. Disponible en: <http://cencos.org/es/node/20259>; Diario La Jornada. 19 de enero de 2009. *Contralínea mantendrá sus investigaciones a pesar de la intimidación, advierte Badillo*. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2009/01/19/index.php?section=politica&article=010n1pol>.

⁴¹⁸ W Radio. 27 de marzo de 2009. *Detiene SSP a reporteros de TVC Noticias*. Disponible en: <http://www.wradio.com.mx/nota.aspx?id=785605>; CEPET. 14 de mayo de 2009. *Exhorta Legislatura local a parar acoso contra periodistas que siguen acciones del secretario de Seguridad Pública federal*. Disponible en:

419. El 9 de mayo de 2009, Simón Tiburcio Chávez, director del periódico *Nuevo Amanecer* en Alvarado, Estado de Veracruz, habría sido detenido por policías municipales sin motivos aparentes. El periodista narró que estaba cubriendo un evento y que los policías lo apresaron. Después de 25 horas de estar detenido sin explicación, el periodista habría sido liberado. Unas horas antes de su liberación, el alcalde de la ciudad habría presentado una denuncia contra el reportero por difamación e injurias. El diario había publicado unos días antes una caricatura del alcalde⁴¹⁹.

420. También se recibió información que indica que el 14 de junio de 2009, los reporteros del periódico *El Observador*, Daniel Adrián García Villalba y Filiberto Ortiz Vázquez, habrían sido detenidos y agredidos por miembros de la Dirección de Seguridad Pública Municipal de Chihuahua que buscaban impedir que se tomaran fotos de los arrestos en un vecindario. Los policías municipales habrían eliminado las fotografías. Los periodistas habrían sido liberados unas horas después, tras pagar una multa⁴²⁰. El principio 5 de la Declaración de Principios señala que, la “censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”.

421. Por otra parte, la Relatoría Especial tuvo conocimiento de algunos procesos adelantados contra periodistas y medios de comunicación por la publicación de información u opiniones de interés público. De acuerdo con la información recibida, los periodistas de la revista *Contralínea* fueron demandados por la empresa estatal de petróleo PEMEX. También se indicó que los periodistas habrían sido procesados irregularmente por funcionarios del Juzgado Décimo Tercero de lo Civil en Guadalajara, estado de Jalisco. La CNDH denunció “acoso judicial” contra los periodistas de *Contralínea* y solicitó que se investigue la actuación de los funcionarios judiciales y de la petrolera estatal⁴²¹.

http://libex.cepet.org/index.php?option=com_content&view=article&id=559:exhorta-legislatura-local-a-parar-acoso-contra-periodistas-que-siguen-acciones-del-secretario-de-seguridad-publica-federal&catid=36:alertas&Itemid=55.

⁴¹⁹ CENCOS. 12 de mayo de 2009. *Liberan a periodista tras detención arbitraria y lo denuncian por difamación y calumnia*. Disponible en: <http://cencos.org/es/node/20760>; CEPET. 11 de mayo de 2009. *Denuncia periodista detención ilegal*. Disponible en: http://libex.cepet.org/index.php?option=com_content&view=article&id=553:denuncia-periodista-detencion-ilegal&catid=36:alertas&Itemid=55; Comité para la Protección de los Periodistas. 10 de junio de 2009. *Mexican journalist held for 25 hours after criticizing mayor*. Disponible en: <http://cpj.org/2009/06/mexican-journalist-held-for-25-hours-after-critici.php>.

⁴²⁰ CEPET. 16 de junio de 2009. *En aumento, las agresiones de fuerzas de seguridad pública contra periodistas en Chihuahua*. Disponible en: http://libex.cepet.org/index.php?option=com_content&view=article&id=613:en-aumento-las-agresiones-de-fuerzas-de-seguridad-publica-contra-periodistas-en-chihuahua&catid=36:alertas&Itemid=55; CENCOS. 18 de junio de 2009. *Policías municipales de Chihuahua detienen arbitrariamente a reportes gráficos*. Disponible en: <http://cencos.org/es/node/21020/>.

⁴²¹ CEPET. 21 de septiembre de 2009. *Documenta CNDH acoso judicial y bloqueo publicitario contra la revista Contralínea*. Disponible en: http://libex.cepet.org/index.php?option=com_content&view=article&id=739:comunicado-documenta-cndh-acoso-judicial-y-bloqueo-publicitario-contra-la-revista-contralinea-&catid=36:alertas&Itemid=55; Diario La Jornada. 29 de enero de 2009. *En aumento, acoso judicial a periodistas*. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2009/01/29/index.php?section=politica&article=024n2pol>.

422. En otro caso, la revista *Reporte Índico* y su director Ramón Garza fueron demandados por difamación y calumnia por Mauricio Fernández Garza, candidato del partido Acción Nacional a la Alcaldía de San Pedro Garza García, en Nuevo León. La demanda fue presentada luego de la publicación, el 12 de junio de 2009, de un artículo en la revista que denunciaba los presuntos vínculos del candidato con actividades ilegales⁴²².

423. La Relatoría Especial reitera el principio 10 de la Declaración de Principios, que establece que, “las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas”. También subraya el principio 11, que señala que, “los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. Las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como ‘leyes de desacato’ atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información”.

424. En materia de radiodifusión comunitaria, como ya se mencionó, la Secretaría de Gobernación aprobó en 2009 permisos para el funcionamiento de seis radios comunitarias. No obstante, durante 2009 la Relatoría Especial continuó recibiendo información relacionada con las deficiencias en el marco jurídico en materia de radiodifusión comunitaria y con la aplicación de sanciones penales a los directores de medios comunitarios que operan sin licencia, como parte de operativos coordinados por la Policía Federal Preventiva⁴²³.

425. Tal como ha señalado la Relatoría Especial en otras oportunidades, las radios comunitarias deben actuar en un marco de legalidad facilitado por los Estados. En este sentido, la Relatoría Especial reconoce la importancia de hacer cumplir la ley y sancionar a quienes actúan en la ilegalidad. Sin embargo, como lo ha reiterado la Relatoría Especial, es fundamental que los Estados no hagan un uso desproporcionado del derecho sancionador en

⁴²² CENCOS. 19 de junio de 2009. *Denuncian por difamación y calumnia a Reporte Índico y su director Ramón Alberto Garza*. Disponible en: <http://cencos.org/es/node/21033>; Diario La Jornada. 16 de junio de 2009. *Panista denuncia penalmente al periodista Ramón Alberto Garza*. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2009/06/16/index.php?section=estados&article=032n3est>.

⁴²³ La Relatoría Especial tuvo conocimiento de que el 30 de junio de 2009 un juez federal decidió dictar una orden de prisión contra Héctor Camero, para que enfrente un juicio por el delito de uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico sin autorización previa. Dicho delito está sancionado con hasta 12 años de prisión según los artículos 149 y 150 de la Ley General de Bienes Nacionales. De acuerdo con la información recibida, la radio comunitaria *Tierra y Libertad* fue cerrada por integrantes de la Policía Federal Preventiva el 6 de junio de 2008. AMARC. 5 de junio de 2009. Ministerio Público inició acciones legales contra integrante de emisora comunitaria. Disponible en: http://www.ifex.org/mexico/2009/06/05/camero_haro_arrest_warrant/es/; IFEX. 27 de marzo de 2009. *México: gobierno “penaliza” la libre expresión al atacar estación de radio*. Disponible en: http://www.ifex.org/mexico/2009/03/27/mexico_gobierno_penaliza_la_libre/es/.

En enero de 2009 la radio *Eukakua*, única emisora que transmite en purépecha en la región de Michoacán, también fue clausurada por agentes de la Policía federal Preventiva. Rosa Cruz, encargada de esa radio comunitaria, enfrenta la posibilidad de prisión por el mismo delito. Milenio. 30 de junio de 2009. *Protestan 200 personas a favor de radio comunitaria en PJF*. Disponible en: <http://www.milenio.com/node/240684>; AMARC. 30 de junio de 2009. *Juez dicta orden de prisión contra integrante de la radio comunitaria*. Disponible en: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/1024>; Article 19. 6 de julio de 2009. *México: Radiodifusores Comunitarios Perseguidos Penalmente*. Disponible en: <http://www.article19.org/pdfs/press/mexico-radiodifusores-comunitarios-perseguidos-penalmente.pdf>; Proceso. 29 de junio de 2009. *Acusan al gobierno de “criminalizar” a trabajadores de radios comunitarias*.

asuntos relacionados con el derecho a la libertad de expresión y, en este sentido, resulta urgente que los marcos jurídicos se adecuen a los estándares interamericanos en materia de igualdad y no discriminación⁴²⁴. Como ya se ha señalado en informes anteriores, la radiodifusión comunitaria o social, responde a las necesidades, intereses, problemas y expectativas de sectores tradicionalmente discriminados y excluidos de los beneficios sociales. En este contexto, cabe recordar que de acuerdo con el principio 12 de la Declaración de Principios, las “asignaciones de frecuencia de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos”. La Relatoría Especial subraya que, dada la importancia que pueden tener estos canales comunitarios para el ejercicio de la libertad de expresión, es necesario asegurar el establecimiento de marcos legales no discriminatorios, que se apliquen de manera efectiva de forma tal que se garantice la adjudicación equitativa de las frecuencias para las radios comunitarias.

426. En este sentido, se recuerda nuevamente al Estado que el 15 de mayo de 2008, esta oficina envió una comunicación a la Secretaría de Relaciones Exteriores del Estado con ocasión del debate parlamentario en torno a la reforma de la Ley Federal de Radio y Televisión. En la nota, la Relatoría Especial señaló lo siguiente:

[E]n el Informe Anual 2007 la Relatoría Especial recomendó a los Estados: “Legislar en materia de radiodifusión comunitaria, de manera que se destine parte del espectro a radios comunitarias, y que en la asignación de estas frecuencias se tomen en cuenta criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a las mismas”.

⁴²⁴ En el mismo sentido, el 10 de noviembre de 2009 la CNDH envió un exhorto al Secretario de Transportes y Comunicaciones de la República en el cual advierte que, “si bien la autoridad se encuentra facultada para aplicar las disposiciones jurídicas previstas en los ordenamientos legales, se advierte que no existe un ordenamiento legal o reglamentario, o criterios institucionales para determinar en qué casos es procedente agotar el procedimiento administrativo y en cuáles se debe acudir a la vía penal, en los supuestos de la operación de estaciones de radio que no cuentan con el permiso respectivo”, y que “[l]os supuestos referidos por la [autoridad] para optar por una u otra vía no encuentran sustento jurídico en la legislación vigente. No están contemplados en la Ley Federal de Radio y Televisión o en el reglamento respectivo, así como tampoco en ningún otro ordenamiento de la materia, por lo que su enunciación y puesta en práctica por parte de los servidores públicos de esa dependencia constituye un acto de autoridad sin fundamento, que por lo tanto resulta discrecional, sin que exista siquiera en la norma algún criterio que sirva de base a la autoridad para optar por la alternativa administrativa o penal, lo que es contrario a los principios de legalidad y seguridad jurídica, que implican la obligación de la autoridad de conducirse siempre con estricto apego al orden jurídico establecido”. Ver: Comisión Nacional de Derechos Humanos. 10 de noviembre de 2009. Se envía exhorto. CNDH/5/2009/2825/Q.

La CNDH agrega que, en dicho contexto, “es necesario considerar que en casos de estaciones radiodifusión comunitaria que operan sin el permiso respectivo, se encuentra previsto un procedimiento administrativo menos lesivo y con efectos únicamente en los bienes materiales de la estación de radio, que es el que señala la Ley Federal de Radio y Televisión, y el Estado mexicano, en igualdad de circunstancias, está obligado a optar por el procedimiento que menor afectación produzca en la esfera de derechos del gobernado, en atención al Principio *Pro Homine*, y dar preferencia a la norma o interpretación legal, cuando existan dos o más opciones aplicables al mismo caso, que favorezca más a la persona que se coloque en los supuestos previstos por la ley aplicable o por la ley que se interpreta. Así también, considerar los principios de intervención mínima y de subsidiariedad, que refieren que el derecho penal debe ser la *última ratio* de la política social del Estado para la protección de los bienes jurídicos más importantes frente a los ataques más graves, así como el último recurso a utilizar a falta de otros menos lesivos, por lo que la intervención del derecho penal en la vida social debe reducirse a lo mínimo posible. Finalmente, es importante señalar que la ausencia de criterios definidos y fundamentados en el marco regulatorio relativo a la operación de estaciones de medios de comunicación comunitarios, que acoten el marco de discrecionalidad, especialmente en cuanto a los plazos de respuesta, requisitos e instancias de decisión, y que otorguen certeza jurídica a las radios que buscan obtener el permiso para operar legalmente, puede desalentar la iniciativa por parte de los integrantes de esas estaciones, para llevar a cabo el ejercicio de la libre expresión, afectando también, por consecuencia, el derecho a la información de las comunidades.”

En el mencionado informe, la Relatoría [Especial] expresó que la normativa sobre radiodifusión comunitaria debe reconocer las características especiales de estos medios y contener, como mínimo, los siguientes elementos: la existencia de procedimientos sencillos para la obtención de licencias; la no exigencia de requisitos tecnológicos severos que les impida, en la práctica, siquiera que puedan plantear al Estado una solicitud de espacio; y la posibilidad de que utilicen publicidad como medio para financiarse. Todos estos elementos están contenidos en la Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión, firmada por los relatores en libertad de expresión de la OEA, Naciones Unidas, África y Europa en diciembre de 2007. En tanto, la Relatoría Especial añadió en ese informe anual: “En la misma línea, es necesaria una legislación que defina apropiadamente el concepto de radio comunitaria y que incluya su finalidad social, su carácter de entidades sin fines de lucro y su independencia operativa y financiera”. (CIDH. Informe Anual 2007. Volumen III: Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión. Capítulo III. Págs. 109-10)

Tomando en cuenta que su Ilustre Estado adhirió a la Convención Americana [...], la Relatoría Especial se permite destacar la importancia de que los estándares antes señalados sean tomados en cuenta para la consideración del mencionado proyecto de reforma de ley que, según la información recibida, está en debate en el Congreso mexicano. Por otra parte, la Relatoría [Especial] también quisiera subrayar la importancia de que este tipo de proyecto de reforma pueda ser discutido ampliamente con la participación de la sociedad civil y los sectores involucrados, para que realicen sus aportes y de esta manera se fortalezca el debate público sobre el tema.

Dada la relevancia que la Relatoría Especial le otorga a este tema en el pleno respeto de la libertad de expresión, me permito solicitar a Su Excelencia que tenga a bien mantener informada a la Relatoría sobre el desarrollo del mismo. Por último, desearía mencionar a Su Excelencia que la Relatoría Especial [...] enviará copia de esta misiva al Congreso mexicano e informará del contenido de la presente nota a las personas que enviaron a la Relatoría Especial las comunicaciones cuyas copias se acompañan a la presente.

427. Dado que a la fecha de cierre de este informe todavía no se ha reglamentado la materia, la Relatoría Especial exhorta al Estado para que tome en cuenta estas consideraciones.

21. Nicaragua

428. El 2 de noviembre de 2009, durante el 137º Período de Sesiones, la CIDH celebró una audiencia pública en torno a la situación del derecho a la libertad de expresión en Nicaragua. En la audiencia participaron representantes del Estado y de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos. Para la preparación de esta sección del Informe Anual 2009, la Relatoría Especial ha utilizado la información allí entregada por las partes^{42E}.

429. En respuesta a una solicitud de información presentada el 16 de diciembre de 2008, el Estado envió una comunicación a la Relatoría Especial el 30 de enero de 2009 en la cual señaló que el Ministerio Público había desestimado la investigación penal iniciada en torno a los presuntos “hallazgos irregulares encontrados por el Ministerio de Gobernación en los Balances Contables presentados por la organización CINCO [Centro de Investigaciones de la Comunicación] al 20 de junio de 2007”. El Estado indicó, sin embargo, que el Ministerio Público había concluido que existían ciertas irregularidades que debían ser investigadas, por

^{42E} Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos que solicitaron la audiencia pública fueron el Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH), el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH). El audio de la audiencia se encuentra disponible en: <http://www.cidh.oas.org/prensa/publichearings/Hearings.aspx?Lang=ES&Session=117>.

lo cual “recomendó a la Secretaría de Relaciones Económicas y de Cooperación Externa del Ministerio de Relaciones Exteriores que revise los convenios marco suscritos con donantes internacionales de CINCO, y al Ministerio de Gobernación ‘reglamentar la Ley 147, Ley de Registro y Control de Asociaciones sin Fines de Lucro, a fin de establecer y definir claramente los procedimientos normativos y los límites de funcionamiento de estos organismos’”⁴²⁶.

430. En su Informe Anual 2008, la Relatoría Especial informó que el Ministerio Público había iniciado una investigación en contra del “[Centro de Investigaciones de la Comunicación] (CINCO), su director, el periodista Carlos Chamorro, y los miembros de su junta directiva, [...] [s]in que hubiera claridad sobre los hechos o delitos [supuestamente cometidos]”, y que “[Carlos] Chamorro [había sido] interrogado por la Fiscalía General de la República, [que] se [había] levant[ado] el secreto bancario sobre las cuentas de CINCO, y [que] sus oficinas fueron allanadas por agentes de la Policía, [los cuales] confiscaron documentos y computadoras, incluyendo documentos personales y de investigaciones del periodista”⁴²⁷. La Relatoría Especial agradece al Estado por su respuesta respecto de este caso, y reitera su llamado en cuanto al efecto intimidatorio que algunas de las actuaciones de las autoridades pueden tener sobre las voces críticas o independientes de las políticas de gobierno. En este sentido, y sin perjuicio del papel que debe cumplir el Estado en hacer respetar la ley, la Relatoría Especial enfatiza la importancia de que en todas sus actuaciones observe lo dispuesto en el artículo 13.3 de la Convención Americana, que señala que, “[n]o se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales”.

431. Durante 2009, la Relatoría Especial recibió información sobre actos de agresión y amenaza cometidos en relación con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión. Durante la audiencia del 2 de noviembre de 2009, las organizaciones peticionarias indicaron que, a su juicio, las agresiones contra quienes opinan diferente al partido de gobierno son múltiples y preocupantes, y que al día de hoy no existen sanciones a los responsables ni un mensaje claro de tolerancia y apertura al discurso crítico por parte de las autoridades.

432. A manera de ejemplo, los peticionarios indicaron que el 22 de octubre de 2009, Leonor Martínez, integrante de la Coalición de Jóvenes Nicaragüenses, habría sido agredida físicamente por tres individuos a bordo de un vehículo que llevaba una “bandera del partido de gobierno”, cuando salía de una reunión que en el local de la Coordinadora Civil, entidad que se opone a la reelección del Presidente Daniel Ortega. De acuerdo con la información recibida, Martínez fue amenazada de muerte por sus atacantes y, como resultado de la golpiza, sufrió una fractura en el brazo. Los peticionarios también indicaron que las autoridades policiales vienen investigando el caso⁴²⁸.

⁴²⁶ Comunicación del Estado de 30 de enero de 2009 a la CIDH. Anexo: Resolución Fiscal Exp. No. 4805-JD-08.

⁴²⁷ Cabe señalar que, anteriormente, el 13 de octubre de 2008 la Relatoría Especial solicitó información al Estado sobre el caso, y que el 22 de octubre de 2008 el Estado entregó su respuesta. CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, párrs. 188-192. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>; Comité para la Protección de los Periodistas. 1 de julio de 2009. *La Guerra de Daniel Ortega contra los medios*. Disponible en: <http://cpj.org/es/2009/07/la-guerra-de-daniel-ortega-contra-los-medios.php>.

⁴²⁸ Información entregada por CENIDH, CEJIL y la FIDH a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión durante la audiencia de 2 de noviembre de 2009; Información entregada por CENIDH a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión el 14 de noviembre de 2009.

433. Asimismo, los peticionarios informaron que el 28 de febrero de 2009, grupos afines al gobierno atacaron al diputado Luis Callejas y a miembros del Movimiento por Nicaragua que protestaban en Chinandega contra los resultados del proceso electoral de noviembre de 2008⁴²⁹.

434. También indicaron que el 2 de julio de 2009, miembros de la Coordinadora Civil que protestaban contra el golpe de Estado en Honduras en la rotonda Rubén Darío, fueron atacados por grupos que, “armados de palos, piedras y morteros se lanzaron contra los participantes”⁴³⁰.

435. En la misma línea, indicaron que el 8 de agosto de 2009, durante el desarrollo de un acto cultural convocado por la Coordinadora Civil en las afueras de la Catedral de Managua, “fuerzas de choque” afines al gobierno habrían agredido “a pedradas, palos, patadas y puñetazos” al periodista Mario Sánchez Paz y a miembros del Movimiento por Nicaragua en “presencia de [las] autoridades del gobierno”⁴³¹.

436. Durante la audiencia, las entidades peticionarias señalaron además que, con frecuencia, el Presidente Daniel Ortega habría recurrido al “lenguaje agresivo [...] para descalificar a las organizaciones de la sociedad civil[,] a los demás partidos políticos” opositores y a los medios de comunicación cuya línea editorial es crítica del gobierno⁴³².

437. Sobre este punto, los representantes del Estado manifestaron que “[r]eprimir a un grupo u otro de personas independientemente de su ideología o del partido político al que pertenezcan implicaría violencia [...], lo cual no debe ser permitido ni como política ni como método”. También señalaron que, “tampoco se puede pretender responsabilizar o imputar al [g]obierno por la actuación de un sector o de personas que simpatizan con el mismo”. Asimismo, los representantes del Estado afirmaron que, “[e]n Nicaragua algunos medios de información [han] deja[do] atrás su naturaleza y rol informativo y de comunicación para actuar como partidos políticos de oposición al gobierno, de forma tal que la población no los ve como medios de comunicación independientes [...], sino [...] como los aparatos ideológicos y partidarios de la oposición”. Agregaron que, “[e]stos medios politizados [...] [u]tilizan los calificativos peyorativos y discriminatorios de ‘turbas’ para referirse a la población que apoya al gobierno y por el contrario ellos se autodenominan cívicos y democráticos. Si el pueblo marcha por las calles es ‘fuerza de choque’, si ellos lo hacen es una marcha cívica. Esta actitud es discriminatoria y una expresión de intolerancia contra la población nicaragüense que se identifica con su gobierno y que apoy[a] los proyectos sociales”⁴³³.

⁴²⁹ Información entregada por CENIDH, CEJIL y la FIDH a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión durante la audiencia de 2 de noviembre de 2009; Sociedad Interamericana de Prensa. *Informes por país: Nicaragua. 65ª Asamblea General de 6 al 10 de noviembre de 2009, Buenos Aires, Argentina*. Disponible en: http://www.sipiapa.com/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=24&infoid=381&idioma=sp.

⁴³⁰ Información entregada por CENIDH, CEJIL y la FIDH a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión durante la audiencia de 2 de noviembre de 2009; Sociedad Interamericana de Prensa. *Informes por país: Nicaragua. 65ª Asamblea General de 6 al 10 de noviembre de 2009, Buenos Aires, Argentina*. Disponible en: http://www.sipiapa.com/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=24&infoid=381&idioma=sp.

⁴³¹ Información entregada por CENIDH, CEJIL y la FIDH a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión durante la audiencia de 2 de noviembre de 2009; Sociedad Interamericana de Prensa. *Informes por país: Nicaragua. 65ª Asamblea General de 6 al 10 de noviembre de 2009, Buenos Aires, Argentina*. Disponible en: http://www.sipiapa.com/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=24&infoid=381&idioma=sp.

⁴³² Información entregada por CENIDH, CEJIL y la FIDH a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión durante la audiencia de 2 de noviembre de 2009.

⁴³³ Información entregada por el Estado a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión durante la audiencia de 2 de noviembre de 2009.

438. Respecto de los actos de agresión ocurridos el 28 de febrero de 2009 en Chinandega, el Estado indicó que la marcha de protesta contaba con el resguardo de las fuerzas policiales. Sin embargo, agregaron que “durante [su] desarrollo [...] se registró una riña tumultuaria entre simpatizantes del Movimiento por Nicaragua y del Frente Sandinista, que no pudo ser controlada por la Policía Nacional al verse rebasada por el número de personas”. El Estado sostuvo además que aunque la Policía Nacional recibió una denuncia de parte del diputado Luis Callejas, éste “manifestó no poder identificar a las personas que lo habían agredido”, y que el 6 de marzo de 2009 se remitió un informe policial al Ministerio Público con el detalle de las diligencias de investigación adelantadas⁴³⁴.

439. Sobre los hechos ocurridos el 2 de julio de 2009 en la rotonda Rubén Darío, los representantes del Estado afirmaron que la Policía Nacional no tenía registrada ninguna denuncia por tales hechos, o que “se registra[ra] solicitud o autorización de marcha o actividad política alguna solicitada a la Policía Nacional”⁴³⁵.

440. En cuanto a los hechos de 8 de agosto de 2009, los representantes del Estado señalaron que la “Policía Nacional no tenía conocimiento previo ni había autorizado marcha alguna en e[s]e sector, razón por la cual no tenía presencia en el lugar”, pero que, “al tener conocimiento de los hechos, se hizo presente una patrulla policial que por el número de actores no pudo controlar la situación”. También indicaron que el 19 de agosto de 2009, el Ministerio Público, ante la denuncia del periodista Mario Sánchez Paz, remitió un oficio instruyendo a la Dirección de Auxilio Judicial para que investigue lo ocurrido. El Estado agregó que el 6 de octubre de 2009 se remitió al Ministerio Público un informe contentivo de las diligencias investigativas realizadas⁴³⁶.

441. Por otra parte, el 18 de noviembre de 2009, la Relatoría Especial recibió una comunicación del CENIDH en la cual se indica que fuerzas policiales y grupos afines al gobierno habrían protagonizado nuevos actos de agresión física y amenaza en contra de periodistas⁴³⁷ y miembros de organizaciones de la sociedad civil⁴³⁸ que tienen una postura crítica del gobierno.

⁴³⁴ Información entregada por el Estado a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión durante la audiencia de 2 de noviembre de 2009.

⁴³⁵ Información entregada por el Estado a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión durante la audiencia de 2 de noviembre de 2009.

⁴³⁶ Información entregada por el Estado a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión durante la audiencia de 2 de noviembre de 2009.

⁴³⁷ Información entregada por CENIDH a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión el 14 de noviembre de 2009. El CENIDH indicó que el 14 de agosto de 2009 la periodista María Acuña y el camarógrafo Santos Padilla, del *Canal 10* de televisión, fueron agredidos físicamente por agentes policiales del Distrito V de la Ciudad de Managua cuando éstos daban cobertura a un operativo de desalojo. De acuerdo con la información recibida, la cámara de video de los comunicadores también fue destruida.

En la misma comunicación, se informó a la Relatoría Especial que el 29 de octubre de 2009 Romel Sánchez y Santos Padilla, de *Canal 10*, fueron agredidos “fuerzas de choque” que atacaron el vehículo en el cual que se transportaban. La comunicación agregó además que el 8 de noviembre de 2009 “fuerzas de choque” armadas con morteros y ladrillos atacaron a un grupo de manifestantes reunidos en Nagarote para protestar contra los resultados del pasado proceso electoral. La información recibida indica, sin embargo, que los agentes policiales lograron replegar a la turba y garantizar “la seguridad de los manifestantes”. También se señaló que el 9 de noviembre de 2009 grupos afines al gobierno habrían atacado con piedras y huevos a la periodista Junaysi García y al camarógrafo Fausto Fletes, del *Canal 2* de televisión, así como a la periodista Leonor Álvarez de *El Nuevo Diario*, mientras daban cobertura a una marcha estudiantil en las inmediaciones de la sede de la Policía Nacional. Asimismo, de acuerdo con la información recibida, ese mismo día, las sedes de los diarios *La Prensa* y *El Nuevo Diario* habrían sido atacadas con morteros y piedras lanzados por simpatizantes del gobierno desde una “caravana de vehículos”. Se detalló además que durante esa tarde una camioneta de propiedad del canal televisivo *100% Noticias* habría sido

442. En dicha comunicación el CENIDH afirmó además que, mientras que las organizaciones de la sociedad civil y partidos opositores al gobierno deben solicitar y obtener el permiso de las autoridades policiales para el desarrollo de sus marchas de protesta, la Comisionada Mayor de la Policía de Managua, Vilma Reyes, habría afirmado que “los grupos del gobierno tienen permiso permanente para estar en las rotondas” de Managua⁴³⁹.

443. La Relatoría Especial agradece la información suministrada por el Estado respecto de las investigaciones iniciadas en cuanto a los hechos de violencia que han sido denunciados. Asimismo, advierte que a la fecha de cierre de este informe no se conoce de condenas efectivas contras los responsables de tales agresiones. Por ello, la Relatoría Especial exhorta al Estado a investigar los graves hechos de violencia cometidos contra periodistas, defensores de derechos humanos o manifestantes, y a identificar, juzgar y sancionar debidamente a sus responsables. Asimismo, la Relatoría Especial recuerda al Estado, tal como ha sido indicado reiteradamente, que la diversidad, el pluralismo y el respeto por la difusión de todas las ideas y opiniones son condiciones esenciales para el funcionamiento de toda sociedad democrática. En consecuencia, las autoridades deben contribuir decisivamente a la construcción de un clima de tolerancia y respeto en el cual todas las personas puedan expresar su pensamiento y opiniones, sin miedo a ser agredidas, sancionadas o estigmatizadas por ello. En este sentido, el deber del Estado de crear las condiciones que permitan que todas las ideas u opiniones puedan ser libremente difundidas, incluye la obligación de investigar y sancionar adecuadamente, a quienes usan la violencia para silenciar a los comunicadores o a los medios de comunicación. La Relatoría Especial subraya que el principio 9 de la Declaración de Principios señala que, el “asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”.

444. Por otra parte, la Relatoría Especial recibió información que señala que el actual marco regulatorio de las telecomunicaciones en Nicaragua⁴⁴⁰, “no establece un órgano

atacada por desconocidos cuando uno de sus equipos periodísticos daba cobertura a unos hechos de violencia en la rotonda Rigoberto López Pérez.

⁴³⁸ Información entregada por CENIDH a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión el 14 de noviembre de 2009. El CENIDH indicó que el 30 de octubre de 2009 Patricia Orozco, Lorna Norori y Ana Eveling Orozco, todas miembros del Movimiento Autónomo de Mujeres de Nicaragua (MAM) habrían sido retenidas por agentes policiales cuando éstas viajaban en un vehículo luego de realizar una capacitación con representantes de organizaciones de la sociedad civil de defensa de los derechos de las mujeres. De acuerdo con la información recibida, las representantes del MAM fueron llevadas a la comisaría de la Policía de León sin que se les informara de las razones de su detención. Al cabo de unas horas en el establecimiento policial, se indicó que las activistas habrían sido liberadas por órdenes de la Directora General de la Policía Nacional. De acuerdo con lo señalado con el CENIDH, posteriormente, Orozco, Norori y Orozco habrían presentado una denuncia ante la División de Asuntos Internos de la Policía.

⁴³⁹ Información entregada por CENIDH a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión el 14 de noviembre de 2009. Otras fuentes indicaron que la Comisionada Vilma Reyes habría afirmado que “hay permisos permanentes en las rotondas desde hace rato, los permisos están para los grupos que apoyan al gobierno”. Ver: El Nuevo Diario. 12 de noviembre de 2009. *Rotondas tienen dueño*. Disponible en: <http://www.elnuevodiario.com.ni/politica/61620>; 100% Noticias. 12 de noviembre de 2009. *Reyes: “Simpatizantes sandinistas tienen permiso a manifestarse en rotondas”*. Disponible en: <http://www.canal15.com.ni/videos/6984>; La Prensa. 13 de noviembre de 2009. *Sociedad civil insiste: Marcha es pacífica*. Disponible en: <http://www.laprensa.com.ni/2009/11/13/politica/7703>.

⁴⁴⁰ Instituto Nicaragüense de Telecomunicación y Correos. *Ley No. 200, Ley General de Telecomunicaciones y Servicios Postales*. Disponible en: http://www.telcor.gob.ni/MarcoLegal.asp?Accion=VerRecurso&REC_ID=178.

regulador independiente que promueva el desarrollo de un sistema de transmisiones público”, ni “reconoce explícitamente a los servicios de transmisión comunitarios”. No obstante, también se indicó que el Poder Ejecutivo estaría estudiando la posibilidad de enviar un proyecto de ley al Congreso que sustituiría la Ley No. 200⁴⁴¹.

445. En este contexto, la Relatoría Especial recuerda a las autoridades nicaragüenses que la necesidad de que existan órganos imparciales, autónomos e independientes para la regulación de las telecomunicaciones nace del deber de los Estados de garantizar el máximo grado de pluralismo y diversidad de los medios de comunicación en el debate público. Las salvaguardas necesarias para evitar la cooptación de los medios de comunicación por parte del poder político o económico no es otra cosa que una garantía funcional e institucional para promover la formación de una opinión pública libre, la fluidez y profundidad de los procesos comunicativos sociales, y el intercambio y la divulgación de información e ideas de toda índole. La existencia de una entidad imparcial e independiente asegura el derecho de todos los habitantes a que los medios de comunicación no resulten, por vía indirecta, controlados por grupos políticos o económicos⁴⁴².

446. En cuanto al derecho de acceso a la información, la Relatoría Especial recibió información que indica que, durante 2009, “de las 51 instituciones que conforman el Poder Ejecutivo, 37 tienen Oficinas de Acceso a la Información Pública (OAIP) con un funcionario responsable”, pero que de “los 37 responsables de las OAIP, solamente 16 son independientes. De las mismas 51 instituciones del Poder Ejecutivo, 46 instituciones tienen página Web, pero únicamente 2 páginas [web] tienen información completa [...]. Sólo 1 entidad cumple con tener una Oficina de Acceso a la Información Pública independiente y una página web completa”⁴⁴³. También se sostuvo que el Estado “no ha dedicado un presupuesto específico para la instauración de dichas oficinas”⁴⁴⁴. El principio 4 de la

⁴⁴¹ Article 19, CENIDH, CINCO y Fundación Violeta Barrios de Chamorro. 2 de octubre de 2009. *Nicaragua: Article 19 y socios presentan Informe para el Examen Periódico Universal de la ONU*. Disponible en: <http://www.article19.org/pdfs/submissions/nicaragua-upr-submission.pdf>; Centro de Investigación de la Comunicación. *Estado de la Libertad de Expresión en Nicaragua (2007-2008)*, p. 15. Disponible en: <http://www.cinco.org.ni/archive/146.pdf>; Confidencial. 10 al 16 de mayo de 2009. *Nueva Ley 200 conduce al monopolio*. Disponible en: http://www.confidencial.com.ni/2009-632/enCaliente_632.html La Prensa. 22 de abril de 2009. *Telcor iniciará consulta para reformar Ley 200*. Disponible en: http://www.laprensa.com.ni/archivo/2009/abril/22/noticias/nacionales/323197_print.shtml. Amarc. 6 de mayo de 2009. UNIR preocupada ante la promulgación de una nueva Ley referida a Telecomunicaciones. Disponible en: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/967>. Amarc. 12 de mayo de 2009. *Borrador sobre nueva ley de Telecomunicaciones plantea otorgar concesiones mediante licitación o subasta pública*. Disponible en: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/980>.

⁴⁴² Actualmente, el Instituto Nicaragüense de Telecomunicación y Correos (TELCOR) es el ente regulador de los servicios de telecomunicaciones y servicios postales en Nicaragua. Telcor es definido como un “ente autónomo bajo la rectoría de la Presidencia de la República”. Instituto Nicaragüense de Telecomunicación y Correos. *Marco Legal*. Disponible en: http://www.telcor.gob.ni/Desplegar.asp?PAG_ID=9; CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual 2008 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión, párr. 200. OEA/Ser.L/V/II.134. Doc. 5 rev. 1. 25 febrero 2009. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

⁴⁴³ Article 19, CENIDH, CINCO y Fundación Violeta Barrios de Chamorro. 2 de octubre de 2009. *Nicaragua: Article 19 y socios presentan Informe para el Examen Periódico Universal de la ONU*. Disponible en: <http://www.article19.org/pdfs/submissions/nicaragua-upr-submission.pdf>.

⁴⁴⁴ Centro de Investigación de la Comunicación. *Estado de la Libertad de Expresión en Nicaragua (2007-2008)*, pp. 13 y 23. Disponible en: <http://www.cinco.org.ni/archive/146.pdf>. En el informe se concluye que “las distintas instancias del gobierno y del Estado deberían crear cuanto antes las oficinas correspondientes para garantizar la aplicabilidad de la Ley de Acceso a la Información Pública. Igualmente la LAIP debería ser utilizada como una herramienta de trabajo por medios y periodistas para facilitar su labor. El uso de la LAIP resulta vital para informar a la ciudadanía sobre la gestión pública. Se trata de un valioso recurso en vista del hermetismo y secretismo con que son manejados los asuntos de Estado”.

Declaración de Principios establece que, “[e]l acceso a la información [...] es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho”.

447. De otra parte, la Relatoría Especial recibió información relacionada con la posible utilización de la publicidad estatal “para premiar a los medios de comunicación oficialistas y castigar a los críticos”. De acuerdo con los datos recibidos durante la audiencia del 2 de noviembre de 2009, “la asignación publicitaria del gobierno se concentra en el Canal 4, —de línea oficialista y el cual, según los peticionarios, sería propiedad parcial o total de miembros de la familia presidencial—cuya audiencia es menor del 3%”. Asimismo, las entidades peticionarias señalaron que, “a partir de una circular emitida por la Secretaría del Consejo de Comunicación y Ciudadanía [...], posteriormente implementada por el Ministro de Hacienda, ningún ente gubernamental puede hacer pagos directos en concepto de publicidad o propaganda sino que toda erogación debe contar con la previa autorización de la Coordinadora de dicho Consejo, la Primera Dama Rosario Murillo”⁴⁴⁵. El principio 13 de la Declaración de Principios dispone claramente que, “la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; [...] entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión”.

448. Finalmente, la Relatoría Especial observa la redacción del artículo 52 de la actual Constitución Política de Nicaragua, el cual señala en su parte pertinente que, los “ciudadanos tienen derecho de [...] *hacer críticas constructivas*, en forma individual o colectiva, a los Poderes del Estado o cualquier autoridad”⁴⁴⁶. Al respecto, el Estado debe recordar que el derecho a la libertad de expresión no sólo incluye la protección de información y opiniones favorables o gratas, sino también la de afirmaciones ofensivas, perturbadoras o chocantes para el Estado, pues tal es la exigencia de un orden democrático que se funda en la diversidad y el pluralismo⁴⁴⁷. El principio 5 de la Declaración de Principios sostiene que, “las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”.

⁴⁴⁵ Información entregada por CENIDH, CEJIL y la FIDH a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión durante la audiencia de 2 de noviembre de 2009; Información entregada por CENIDH a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión el 14 de noviembre de 2009; Sociedad Interamericana de Prensa. *Informes por país: Nicaragua. 65ª Asamblea General de 6 al 10 de noviembre de 2009, Buenos Aires, Argentina*. Disponible en: http://www.sipiapa.com/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=24&infoid=381&idioma=sp; Sociedad Interamericana de Prensa. *Informes por país: Nicaragua. Reunión de Medio Año del 13 al 16 de marzo de 2009, Asunción, Paraguay*. Disponible en: http://www.sipiapa.com/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=22&infoid=354&idioma=sp.

⁴⁴⁶ Asamblea Nacional de Nicaragua. *Constitución Política de la República de Nicaragua*. Disponible en: <http://www.asamblea.gob.ni/opciones/constituciones/Constitucion%20Politica%20y%20sus%20reformas.pdf>. El resaltado es nuestro.

⁴⁴⁷ Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 69; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107. párr. 113.

22. Panamá

449. El 27 de enero de 2009, la Corte Interamericana emitió su sentencia sobre excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas en el caso *Tristán Donoso Vs. Panamá*. En la decisión, el tribunal encontró, entre otros, que el Estado panameño había violado “el derecho a la libertad de expresión reconocido en el artículo 13 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de Santander Tristán Donoso, respecto de la sanción penal impuesta [por el delito de calumnia]”. De acuerdo con los hechos del caso, el 26 de marzo de 1999, el entonces Procurador General de la Nación presentó una querrela contra Santander Tristán Donoso por los delitos de calumnia e injuria, luego de que éste denunciara en una conferencia de prensa que el funcionario estatal había interceptado y grabado sus llamadas telefónicas. El 1 de abril de 2005, el Segundo Tribunal Superior de Justicia de Panamá condenó a Tristán Donoso “a la pena de 18 meses de prisión y a la inhabilitación para el ejercicio de sus funciones públicas por igual término como autor del delito de calumnia en perjuicio del [entonces Procurador General de la República], y reemplazó la pena de prisión impuesta por 75 días multa”. La Corte Interamericana encontró que en el caso se había producido un uso desproporcionado del derecho penal y ordenó al Estado, entre otras medidas, “dejar sin efecto la condena penal impuesta [...] y todas las consecuencias que de ellas se deriven, en el plazo de un año contado a partir de la notificación de la [...] [s]entencia”. La Relatoría Especial espera recibir información sobre los avances de dicho proceso⁴⁴⁸.

450. Por otra parte, la Relatoría Especial recibió información que indica que, el 18 de febrero de 2009, el Juzgado Segundo del Circuito Penal de La Chorrera emitió una sentencia que condenó al periodista Jean Marcel Chéry, director del diario *El Siglo*, a dos años de pena privativa de la libertad por el delito de violación de domicilio en perjuicio del magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Winston Spadafora. El 8 de marzo de 2001, Chéry publicó en el diario *Panamá América* un artículo en el cual denunció la construcción, con fondos públicos, de una carretera que conducía a una de las propiedades del entonces Ministro de Gobierno y Justicia, Winston Spadafora, en el distrito de La Chorrera. De acuerdo con el funcionario estatal, el periodista habría ingresado clandestinamente al lugar. Chéry, en cambio, señaló que guardias de seguridad autorizaron su ingreso a la propiedad de Spadafora. Posteriormente, el entonces Ministro de Gobierno y Justicia presentó dos querellas contra Chéry, una por el delito de injuria y otra por el delito de violación de domicilio. También inició un proceso civil por daños y perjuicios contra el diario *Panamá América*. El proceso penal por injuria culminó en 2003 con la condena a un año de prisión del periodista, pero en 2004 la entonces Presidenta de la República Mireya Moscoso le otorgó el indulto. De acuerdo con la información recibida por la Relatoría Especial, Chéry ha apelado la decisión que lo condenó en el proceso penal por violación de domicilio del funcionario estatal⁴⁴⁹.

⁴⁴⁸ Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_193_esp.pdf.

⁴⁴⁹ El Siglo. 29 de abril de 2009. *Condena contradictoria*. Disponible en: <http://www.elsiglo.com/siglov2/Hechos.php?idsec=1&fechaz=29-04-2009&idnews=99922>; Comité para la Protección de los Periodistas. 30 de abril de 2009. *Panamá: Conocido periodista sentenciado a dos años de cárcel*. Disponible en: <http://cpj.org/es/2009/05/panama-conocido-periodista-sentenciado-a-dos-anos.php>; Sociedad Interamericana de Prensa. 29 de abril de 2009. *La SIP deplora sentencia contra periodista panameño*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&id=4175&idioma=sp; La Estrella - Panama Star. 1 de mayo de 2009. *When Justice dons dark glasses*. Disponible en: <http://www.laestrella.com.pa/mensual/2009/05/01/contenido/93725.asp>; Reporteros Sin Fronteras. *Panamá- World Report 2009*. Disponible en: http://arabia.reporteros-sans-frontieres.org/article.php?id_article=31344.

451. Asimismo, el 28 de septiembre de 2009, el Segundo Tribunal Superior de Justicia confirmó la decisión del 22 de mayo de 2009 del Juzgado Decimoséptimo Penal, que ordenó el sobreseimiento definitivo de la causa penal por calumnia e injuria interpuesta contra Angélica Maytín, Presidenta Ejecutiva de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana. El 7 de octubre de 2008, el entonces Ministro de Gobierno y Justicia Daniel Delgado Diamante había denunciado penalmente a Maytín luego que ésta solicitara en diversos medios, a través de un comunicado de prensa, su destitución del cargo⁴⁵⁰. La Relatoría Especial recibió información que la denuncia fue desestimada con base en el artículo 195 del Código Penal de 2007 que establece que, “no constituyen delitos contra el honor, entre otras situaciones, las discusiones, las críticas y las opiniones sobre los actos u omisiones oficiales de los servidores públicos, relativos al ejercicio de sus funciones, así como la crítica literaria, artística, histórica, científica o profesional”⁴⁵¹.

452. En este contexto, la Relatoría Especial recibió información que indica que la implementación de las disposiciones contenidas en el artículo 195 del Código Penal viene generando discrepancias en los operadores de justicia. Algunos fiscales del Ministerio Público encuentran necesario culminar con las diversas fases del proceso penal para que dicho mecanismo pueda operar como “excepción de conducta no delictiva”. Otros fiscales y representantes de la Defensoría del Pueblo entienden que verificada dicha hipótesis, la investigación debe cerrarse de inmediato, sin importar el estado en que ésta se encuentre. La Relatoría Especial considera que los mecanismos procesales de implementación de las disposiciones del Código Penal no deben convertirse en herramientas que puedan inhibir las opiniones o expresiones que critiquen a las autoridades estatales. Tal como ha sido señalado por la CIDH y la Corte Interamericana, en el debate sobre asuntos de interés público, el simple impulso del procesamiento penal de quien se manifiesta—a través de los tipos penales de calumnia, injuria, difamación o desacato—puede resultar en una limitación desproporcionada al ejercicio legítimo de su derecho a la libertad de expresión⁴⁵².

453. El principio 10 de la Declaración de Principios establece que, las “leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas

⁴⁵⁰ Prensa. 11 de octubre de 2009. *Tribunal avala sobreseimiento a favor de Angélica Maytín*. Disponible en: <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2009/10/11/hoy/panorama/1953635.asp>; Prensa. 30 de mayo de 2009. *Sobreseen a Maytín de calumnia e injuria*. Disponible en: <http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2009/05/30/hoy/panorama/1802830.asp>; EFE/Soitu. 5 de febrero de 2009. *Una Fundación Denuncia que la libertad de expresión está amenazada en Panamá*. Disponible en: http://www.soitu.es/soitu/2009/02/05/info/1233790659_104896.html; EFE/El Confidencial. 17 de febrero de 2009. *Transparencia Internacional, preocupada por libertad de expresión en Panamá*. Disponible en: http://www.elconfidencial.com/cache/2009/02/17/10_transparencia_internacional_preocupada_libertad_expresion_panamama.html#.

⁴⁵¹ En la Vista Fiscal No. 074, el Ministerio Público concluyó que “en base al contenido del artículo 195 del Código Penal vigente las palabras que emite la señora ANGELICA MAYTIN JUSTINIANI, carecen de este carácter delictivo, o doloso, y se enmarcan dentro de críticas y opiniones que emite sobre situaciones determinadas que estaban aconteciendo en el ámbito nacional con respecto a la persona de DANIEL DELGADO DIAMANTE quien ostentaba en esos momentos la categoría de Ministro de Gobierno y Justicia”. Ministerio Público. Fiscalía Séptima de Circuito del Primer Circuito Judicial de Panamá. Vista Fiscal No. 074. 27 de febrero de 2009.

⁴⁵² CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III, párr. 101. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 106.

o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas". En el mismo sentido, el principio 11 dispone que, "los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad [...]"

23. Paraguay

454. El 6 de agosto de 2008, la Corte Interamericana dio por concluido el proceso de supervisión de cumplimiento de su sentencia en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay* "por entender que el Estado ha[bía] dado pleno cumplimiento a la [s]entencia de fondo, reparaciones y costas dictada [...] el 31 de agosto de 2004". En su resolución, el tribunal señaló que el Estado pagó "los intereses moratorios por el retraso en el pago de la indemnización por daño inmaterial y reintegro de gastos y costas", el cual era, "el único punto pendiente"⁴⁵³. La Relatoría Especial valora positivamente este avance del Estado paraguayo en el cumplimiento de las decisiones emanadas de los órganos del sistema interamericano.

455. Asimismo, la Relatoría Especial celebra que el 15 de marzo de 2009, el Presidente de la República Fernando Lugo haya firmado la Declaración de Chapultepec⁴⁵⁴. La Relatoría Especial también fue informada de que el 24 de abril de 2009, el Estado creó el "Premio Santiago Leguizamón", que anualmente galardonará a los comunicadores más destacados por sus trabajos de investigación periodística⁴⁵⁵.

456. No obstante estos avances, en un hecho que la Relatoría Especial condena, el 12 de enero de 2009, Martín Ocampos Páez, director de la radio comunitaria *Hugua Ñandú FM*, fue asesinado a balazos por desconocidos en su domicilio. La Relatoría Especial recibió información que indica que Ocampos habría recibido amenazas de muerte debido a que la emisora denunciaba frecuentemente la presencia de narcotraficantes en la zona de Concepción⁴⁵⁶. La Relatoría Especial exhorta a las autoridades paraguayas a investigar este

⁴⁵³ Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Supervisión de cumplimiento de sentencia. Resolución de 6 de agosto de 2008. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/canese_06_08_08.pdf.

⁴⁵⁴ La Nación. 15 de marzo de 2009. *Fernando Lugo estampó su firma en la Declaración de Chapultepec*. Disponible en: http://www.lanacion.com.py/noticias_um-235394.htm; ABC Color. 15 de marzo de 2009. *El Presidente firmó la Declaración de Chapultepec*. Disponible en: <http://archivo.abc.com.py/2009-03-15/articulos/504139/EI%20Presidente%20firm%20la%20Declaracin%20de%20Chapultepec>; Sociedad Interamericana de Prensa. 15 de marzo de 2009. *Discurso del Presidente Fernando Lugo*. Disponible en: http://www.declaraciondechapultepec.org/v2/admin/upload/cronologia/483_adj_Discurso%20del%20Presidente%20Fernando%20Lugo.pdf.

⁴⁵⁵ El periodista de *Radio Mburucuyá* Santiago Leguizamón fue asesinado el 26 de abril de 2001 en Pedro Juan Caballero, cerca a la frontera con Brasil. CIDH. *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay (2001)*. Capítulo III, párrs. 14-16. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Paraguay01sp/cap.3.htm>. Ver además: Viva Paraguay. 24 de abril de 2009. *Gobierno instituye premio en homenaje a desaparecido periodista Santiago Leguizamón*. Disponible en: http://www.vivaparaguay.com/new/index.php?option=com_content&view=article&id=1470:gobierno-instituye-premio-en-homenaje-al-desaparecido-periodista-santiago-leguizamon&catid=4:nacionales&Itemid=7; Última Hora. 24 de abril de 2009. *Gobierno lanza para la prensa el Premio Leguizamón*. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/notas/216142-Gobierno-lanza-para-la-prensa-el-premio--Santiago-Leguizam-n->; Presidencia de la República del Paraguay. 24 de abril de 2009. *Gobierno instituye premio en homenaje a desaparecido periodista Santiago Leguizamón*. Disponible en: <http://www.presidencia.gov.py/detalle.asp?codigo=1000000265>

⁴⁵⁶ Reporteros Sin Fronteras. 17 de febrero de 2009. *Asesinan al director de una radio comunitaria*. Disponible en: <http://www.rsfo.org/Asesinan-al-director-de-una-radio.html>; Sociedad Interamericana de Prensa. *Impunidad - Asesinatos. Reunión de Medio Año del 13 al 16 de marzo de 2009, Asunción, Paraguay*. Disponible en: http://www.sipiapa.com/v4/index.php?page=det_resolucion&asamblea=22&resid=328&idioma=sp; Asociación Paraguaya de Comunicación Comunitaria. 16 de enero de 2009. *COMUNICA repudia el asesinato de Martín Ocampos Páez*. Disponible en: <http://legislaciones.item.org.uy/index?q=node/883>; Federación Internacional de

crimen y a adoptar todas las medidas que sean necesarias para que sus responsables sean debidamente identificados, juzgados y sancionados.

457. La Relatoría Especial también recibió información que indica que el 5 de febrero de 2009, el periodista Richard Villasboa y el camarógrafo Blas Salcedo, ambos de *Canal 13*, habrían sido agredidos físicamente por guardias de seguridad de la Penitenciaría La Esperanza, cuando realizaban un reportaje sobre dicha unidad. De acuerdo con los datos recibidos, los comunicadores contaban con la autorización del director del centro para el desarrollo de la investigación. Asimismo, el 8 de febrero de 2009, el periodista Aldo Lezcano, corresponsal del diario *ABC Color*, habría sido agredido físicamente por un particular mencionado en un reportaje del periodista que denunciaba presuntas irregularidades en el local de la Unión Paraguaya de Veteranos de la Guerra del Chaco en Acahay. Posteriormente, el periodista fue amenazado de muerte telefónicamente⁴⁵⁷. Por otra parte, el 21 de junio de 2009, Santiago Benítez, periodista de *Radio Mburucuyá* en Pedro Juan Caballero, fue objeto de un atentado junto a su familia cuando personas no identificadas dispararon contra su domicilio. De acuerdo con la información recibida, el ataque podría estar vinculado a la labor periodística de Benítez, quien conduce un programa radial en el que se han denunciado los problemas de seguridad de la región⁴⁵⁸.

458. En relación con estos hechos, la Relatoría Especial recuerda al Estado que el principio 9 de la Declaración de Principios establece que, el “asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”.

459. Finalmente, el 24 de marzo de 2009 se dio inicio a la fase oral del proceso penal por difamación y calumnia iniciado por Marciano Godoy, dirigente político de la Asociación Nacional Republicana – Partido Colorado, contra el periodista Rosendo Duarte, corresponsal de *ABC Color*. De acuerdo con la información recibida por la Relatoría Especial, Duarte había publicado un artículo que involucraba a Godoy en presuntos actos de corrupción en Salto Guairá. En abril de 2009, el juez que llevaba la causa penal fue recusado, y se ordenó el reinicio del proceso penal⁴⁵⁹.

Periodistas. 13 de febrero de 2009. *Director de radio comunitaria Martín Ocampos Páez es asesinado*. Disponible en: http://ifex.org/paraguay/2009/02/16/community_radio_director_mart_n/es/.

⁴⁵⁷ ABC Color. 3 de marzo de 2009. *Periodista ratifica denuncia sobre amenaza de muerte*. Disponible en: <http://www.abc.com.py/2009-03-03/articulos/500618/periodista-ratifica-denuncia-sobre-amenaza-de-muerte/>; Sindicato de Periodistas del Paraguay. 10 de febrero de 2009. *El corresponsal Aldo Lezcano agredido, recibe amenaza de muerte; el periodista Richard Villasboa y el camarógrafo Blas Salcedo agredidos, expulsados de penitenciaría*. Disponible en: http://www.ifex.org/paraguay/2009/02/11/correspondent_aldo_lezcano_assaulted/es/; La Nación. 10 de febrero de 2009. *SPP condena agresiones*. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/noticias.php?not=229223>

⁴⁵⁸ Sindicato de Periodistas del Paraguay. 21 de junio de 2009. *El SSP repudia atentado contra periodista Santiago Benítez*. Disponible en: http://www.ifex.org/paraguay/2009/06/25/benitez_house_attacked/es/; La Nación. 22 de junio de 2009. *Sicarios atacan a tiros contra la casa de un locutor de radio en Pedro Juan*. Disponible en: <http://www.lanacion.com.py/noticias-252592.htm>.

⁴⁵⁹ Sindicato de Periodistas de Paraguay. 26 de marzo de 2009. *SPP repudia utilización de la justicia para censurar a periodistas*. Disponible en: http://www.ifex.org/paraguay/2009/03/27/journalists_rosendo_duarte_and/es/; ABC Color. 25 de marzo de 2009. *Juez allana el camino para condenar a periodista querellado por político*. Disponible en: <http://www.abc.com.py/2009-03-25/articulos/506958/la-mafia-fronteriza-busca-acallar-a-corresponsal-de-abc-color/>; ABC Color. 23 de abril de 2009. *Nuevo Juez deberá atender juicio seguido a periodista*. Disponible en: <http://www.abc.com.py/2009-04-23/articulos/515185/nuevo-juez-debera-atender-juicio-seguido-a-periodista>.

460. La Relatoría Especial recuerda al Estado que el principio 10 de la Declaración de Principios señala que, las “leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas”. Asimismo, el principio 11 dispone que, los “funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad”.

24. Perú

461. El 3 de noviembre de 2009, durante el 137º Período de Sesiones, la CIDH celebró una audiencia pública en torno a la situación del derecho a la libertad de expresión en el Perú, en la cual participaron representantes del Estado y de la sociedad civil. Para la preparación de esta sección del Informe Anual 2009, la Relatoría Especial ha utilizado la información allí entregada por las partes⁴⁶⁰.

462. La Relatoría Especial recibió información en cuanto a los avances del proceso judicial por el asesinato del periodista Alberto Rivera Fernández, ocurrido en 2004. En octubre de 2009, después de algunas dilaciones procesales por la inasistencia del representante del Ministerio Público, se reinició el juicio oral contra el suspendido alcalde de Coronel Portillo, Luis Valdez Villacorta, acusado como presunto autor intelectual del crimen⁴⁶¹. La Relatoría Especial también toma nota de que en abril de 2009, la Corte Suprema de Justicia resolvió que un nuevo proceso debía realizarse en el distrito judicial de Lima, en tanto se habían formulado cuestionamientos por el juicio adelantado en Ucayali⁴⁶².

463. Por otro lado, durante 2009, la Relatoría Especial recibió información sobre amenazas contra periodistas que denunciaron presuntos actos de corrupción. El 5 de febrero de 2009, el periodista de radio *Cutivalú* Julio Vásquez Calle denunció haber recibido amenazas de muerte en su teléfono luego de hacer públicas unas fotografías que involucrarían a la policía de Piura y a funcionarios de la entonces empresa minera Majaz, en un caso de secuestro y tortura ocurrido en 2005⁴⁶³.

⁴⁶⁰ La organización no gubernamental de derechos humanos que solicitó la audiencia pública fue el Instituto de Defensa Legal (IDL). El audio de la audiencia se encuentra disponible en: <http://www.cidh.oas.org/prensa/publichearings/Hearings.aspx?Lang=ES&Session=117>.

⁴⁶¹ Sociedad Interamericana de Prensa. 23 de junio de 2009. *Piden 20 años para presunto asesino de Alberto Rivera*. Disponible en: <http://www.impunidad.com/index.php?shownews=314&idioma=sp>; El Comercio. 3 de junio de 2009. *El 22 comienza juicio a Luis Valdez Villacorta*. Disponible en: <http://elcomercio.pe/impresa/notas/22-comienza-juicio-luis-valdez-villacorta/20090603/295345>; Asociación Nacional de Periodistas del Perú. Octubre de 2009. *Este viernes reanudan juicio contra Valdez por crimen de periodista*. Disponible en: <http://www.anp.org.pe/noticias/nacionales/230-este-viernes-reanudan-juicio-contra-valdez-por-crimen-de-periodista>.

⁴⁶² Asociación Nacional de Periodistas del Perú. 16 de abril de 2009. *Corte Suprema determinó el traslado a Lima del juicio por crimen de periodista Rivera Fernández*. Disponible en: <http://www.consejoprensaperuana.org.pe/tempo/detnoticia.php?item=NDQ>.

⁴⁶³ Amnistía Internacional. 11 de febrero de 2009. *Amenazas de muerte, Julio César Calle, periodista. 28 miembros de comunidades campesinas de la región de Piura*. Disponible en: <http://www.amnesty.org/fr/library/asset/AMR46/003/2009/fr/a9358c2d-f90e-11dd-92e7-c59f81373cf2/amr460032009spa.html>; Instituto Prensa y Sociedad. 10 de febrero de 2009. *Amenazan a periodista que denunció torturas de policías a comuneros*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1731>.

464. El 21 de marzo de 2009, el periodista Jaime Abanto Padilla, director del diario *Panorama Cajamarquino*, habría recibido amenazas de muerte telefónicamente, las cuales se habrían repetido por varias semanas. Padilla venía denunciando actos de corrupción presuntamente cometidos por funcionarios del Instituto Nacional Penitenciario (INPE) en la cárcel de Huacariz, en Cajamarca⁴⁶⁴.

465. Asimismo, en agosto de 2009, Elías Asmat Goicochea, periodista del diario *Últimas Noticias*, habría sido amenazado luego de haber denunciado presuntas irregularidades en la compra de maquinarias por parte de las autoridades de la ciudad de Pacasmayo⁴⁶⁵.

466. Durante 2009, la Relatoría Especial también tuvo conocimiento de que algunos periodistas habrían sido víctimas de amenazas y agresiones por informar acerca de protestas y manifestaciones. El 20 de mayo de 2009, varios comunicadores denunciaron haber recibido amenazas por parte de manifestantes pertenecientes a las comunidades amazónicas de Yurimaguas, en Loreto. De acuerdo con la información recibida, los dirigentes de la marcha los habrían acusado de desinformar a la ciudadanía acerca de las protestas⁴⁶⁶. Asimismo, en otro caso, un grupo de manifestantes habría irrumpido en las instalaciones de *Radio Estación X* y amenazado a la comunicadora María Nancy Chasnamote, quien se encontraba en plena transmisión de su programa. Los datos entregados a la Relatoría Especial indican que los desconocidos estuvieron a punto de agredir físicamente a la periodista⁴⁶⁷.

467. El 11 de junio de 2009, el periodista radial Miguel Ángel Buitrón habría sido amenazado por desconocidos que le advirtieron que no debía seguir informando sobre una protesta campesina, pues de lo contrario, “la licencia de la emisora sería retirada”. De acuerdo con la información recibida, la protesta se desarrollaba en el municipio de Andahuaylas, en Apurímac. Tres días después, varios medios de comunicación fueron señalados por los manifestantes como “vendidos al gobierno” por no informar a favor de la protesta⁴⁶⁸.

⁴⁶⁴ Instituto Prensa y Sociedad. 6 de abril de 2009. *Amenazan a director de diario tras denunciar corrupción de funcionarios penitenciarios*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1805>; Asociación Nacional de Periodistas del Perú. Fecha no especificada. *Periodista es amenazado a través de llamadas telefónicas anónimas*. Disponible en: <http://www.anp.org.pe/ofip/alertas/127-periodista-es-amenazado-a-traves-de-llamadas-telefonicas-anonimas-alerta-peru-cajamarca>.

⁴⁶⁵ Diario La Industria. 1º de septiembre de 2009. *Amenazan de muerte a periodista*. Disponible en: http://www.laindustria.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=6255&Itemid=7; Instituto Prensa y Sociedad. 1º de septiembre de 2009. *Amenazan de muerte a periodista tras publicar denuncia sobre presunta sobrevaloración en compra de maquinaria*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1979>.

⁴⁶⁶ Instituto Prensa y Sociedad. 21 de mayo de 2009. *Periodistas denuncian amenazas de muerte por cubrir protesta de comunidades amazónicas*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1848>; Consejo de la Prensa Peruana. 22 de septiembre de 2009. *Periodistas de Yurimaguas denuncian agresiones y amenazas de muerte contra la prensa que cubre paro indefinido*. Disponible en: <http://www.consejoprensaperuana.org.pe/tempo/detnoticia.php?item=NDU=>; Asociación Nacional de Periodistas del Perú. 23 de abril de 2009. *ANP exige se investigue atropellos a periodistas en Yurimaguas*. Disponible en: <http://www.anp.org.pe/noticias/pronunciamientos-anp/141-anp-exige-se-investigue-atropellos-a-periodistas-en-yurimaguas>.

⁴⁶⁷ Instituto Prensa y Sociedad. 29 de abril de 2009. *Huelguistas irrumpen en emisora y amenazan de muerte a periodista*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1826>; Diario La Región. 21 de abril de 2009. *Comunicadora social es amenazada de muerte por huelguistas*. Disponible en: http://www.diariolaregion.com/index.php?option=com_content&task=view&id=14676.

⁴⁶⁸ Instituto Prensa y Sociedad. 16 de junio de 2009. *Amenazan a periodistas y medios por informar sobre protesta campesina*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1872>; Diario La República. 21 de

468. La Relatoría Especial también manifiesta su preocupación por los actos de agresión ocurridos en 2009 contra periodistas que cubrían manifestaciones públicas. Las agresiones habrían provenido de presuntos manifestantes descontentos por la cobertura que el medio realizaba de alguna noticia o por su línea editorial, de funcionarios públicos o de guardias privados de seguridad.

469. El 24 de febrero de 2009, los reporteros de *Radio Uno* Marco Sánchez y Reynaldo Poma habrían sido agredidos e insultados por un grupo de presuntos trabajadores del gobierno regional de Tacna⁴⁶⁹. El 29 de abril de 2009, un grupo de manifestantes de las rondas campesinas del Sindicato de Trabajadores de la Educación habrían agredido a comunicadores de *RTC Canal 13*⁴⁷⁰; y el 7 de mayo de 2009, en la ciudad de Trujillo, varios reporteros del canal *TV Perú* habrían sido agredidos por agentes de seguridad de la empresa minera Comarsa⁴⁷¹.

470. Asimismo, la Relatoría Especial recibió información que indica que el 9 de abril de 2009, en horas de la madrugada, la residencia de Walter Castillo Chávez, periodista de *Radio Libertad* en Arequipa, habría sido atacada por desconocidos que arrojaron piedras que destrozaron varias ventanas. El periodista manifestó que días antes había recibido amenazas de muerte aparentemente relacionadas con una serie de críticas realizadas contra el ex Presidente Alberto Fujimori⁴⁷².

471. En marzo de 2009, la periodista Lilian Luna Villafuerte, corresponsal del diario *La República*, habría sido golpeada en el estómago por un funcionario del INPE cuando tomaba fotos de un incidente en el lugar. El mismo funcionario también habría intentado golpear a Miguel Ángel De la Cruz de *Teve Solar*, para impedir que grabara lo ocurrido⁴⁷³.

junio de 2009. *La prensa en peligro*. Disponible en: <http://www.larepublica.pe/archive/all/domingo/20090621/4/node/201343/todos/1558>.

⁴⁶⁹ Radio Uno. 25 de febrero de 2009. *Medios de Comunicación rechazaron agresión a periodista de Radio Uno*. Disponible en: http://www.radiouno.com.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=8701&Itemid=26; Instituto Prensa y Sociedad. 27 de febrero de 2009. *Trabajadores de gobierno regional arremeten contra los reporteros Marco Sánchez y Reynaldo Poma; incautan ejemplares de boletín que trataba presunta corrupción en universidad*. Disponible en: http://www.ifex.org/peru/2009/02/27/regional_government_workers_assault/es/.

⁴⁷⁰ Instituto Prensa y Sociedad. 30 de abril de 2009. *Campesinos y sindicalistas agreden a reporteros y se roban videogradora*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1826>; International Freedom of Expression Exchange. 4 de mayo de 2009. *Campesinos y sindicalistas agreden a reporteros, se roban videogradora*. Disponible en: http://www.ifex.org/peru/2009/05/04/demonstrators_beat_reporters_steal/es/.

⁴⁷¹ Consejo de la Prensa Peruana. 7 de mayo de 2009. *Reporteros de TV Perú agredidos por seguridad de Minera Comarsa en Trujillo*. Disponible en: <http://www.consejoprensaperuana.org.pe/tempo/detnoticia.php?item=NDK=>; Instituto Prensa y Sociedad. 8 de mayo de 2009. *Seguridad de minera agrede a periodistas y les arrebató equipos*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1837>.

⁴⁷² Asociación Nacional de Periodistas del Perú. Fecha no especificada. *Sujetos no identificados atacan vivienda de periodista radial*. Disponible en: <http://www.anp.org.pe/ofip/alertas/131-sujetos-no-identificados-atacan-vivienda-de-periodista-radial>; Instituto Prensa y Sociedad. 17 de abril de 2009. *Amenazan a periodista por criticar a ex presidente Fujimori y apedrean su casa*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1818>.

⁴⁷³ Instituto Prensa y Sociedad. 6 de marzo de 2009. *Funcionario penitenciario agrede a los periodistas Lilian Luna Villafuerte y Humberto De la Cruz; el periodista Roberto Chalco denuncia acoso de policías tras criticar inseguridad ciudadana*. Disponible en: http://www.ifex.org/peru/2009/03/06/journalists_lilian_luna_villafuerte/es/; Asociación Nacional de Periodistas de Perú. 4 de marzo de 2009. *Agente de seguridad de Instituto Nacional Penitenciario agrede a periodistas*. Alerta enviada a la casilla de correo electrónico de la Relatoría Especial.

472. Asimismo, el 25 de septiembre de 2009, José Lorenzo Fernández, periodista del *Canal 33* y corresponsal del canal *Frecuencia Latina* en la provincia de Pisco, en Ica, habría sido baleado por un desconocido cuando salía de las instalaciones del *Canal 33*. De acuerdo con la información recibida, el sicario le habría disparado en dos oportunidades, pero en ambas falló y el periodista salió ileso⁴⁷⁴.

473. La Relatoría Especial exhorta a las autoridades a que investiguen judicialmente los hechos mencionados e identifiquen, juzguen y sancionen a sus responsables. El principio 9 de la Declaración de Principios señala que, el “asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”.

474. Por otra parte, la Relatoría Especial manifiesta su preocupación por las presuntas retenciones y obstrucciones sufridas por algunos periodistas. En algunos de estos casos estarían involucrados funcionarios públicos o aspirantes a cargos públicos. Así por ejemplo, según información recibida, el 21 de enero de 2009, la candidata a la alcaldía de San Juan Bautista en la provincia de Maynas, Ana Yuffra, habría retenido en su domicilio a varios comunicadores con el fin de que no informaran sobre una protesta en su contra que se venía llevando a cabo frente a su residencia. Dos colaboradores de la candidata habrían intentado quitarles los equipos y borrar el material que éstos habrían registrado⁴⁷⁵.

475. El 11 de octubre de 2009, el periodista Roger Chávez del semanario *Visión Regional*, en el municipio de Florencia de Mora, en La Libertad, habría sido detenido por agentes policiales. De acuerdo con las fuentes consultadas, el hecho se habría presentado cuando Chávez cubría una reunión de simpatizantes del alcalde local. El periodista habría sido detenido y trasladado a una comisaría donde permaneció por más de tres horas⁴⁷⁶.

476. La Relatoría Especial también tuvo conocimiento de que el 17 de marzo de 2009, periodistas de las localidades de Tarapoto y Yurimaguas no habrían podido ingresar a la ceremonia de inauguración de una obra pública a la que iba a asistir el Presidente Alan García. De acuerdo con la información recibida, agentes policiales impidieron el acceso de los periodistas al lugar indicando que tenían órdenes de negarles el ingreso⁴⁷⁷.

⁴⁷⁴ Diario Correo. 28 de septiembre de 2009. *Con 2 balazos intentan asesinar a periodista*. Disponible en: http://www.correoperu.com.pe/correo/nota.php?txtEdi_id=27&txtSecci_parent=&txtSecci_id=69&txtNota_id=142474; Asociación Nacional de Periodistas del Perú. Fecha no especificada. *Corresponsal de Frecuencia Latina sufre atentado criminal*. Disponible en: <http://www.anp.org.pe/ofip/alertas/183-corresponsal-de-frecuencia-latina-sufre-atentado-criminal>.

⁴⁷⁵ Instituto Prensa y Sociedad. 23 de enero de 2009. *Candidata a alcaldía retiene a periodistas en su casa para que no informen sobre protesta en su contra*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1715>; Sociedad Interamericana de Prensa. 16 de marzo de 2009. *Reunión de medio año del 13 al 16 de marzo 2009, Asunción, Paraguay. País: Perú*. Disponible en: <http://www.sipiapa.org/v4/imprimir.php?idioma=sp&showinf=357>.

⁴⁷⁶ Asociación Nacional de Periodistas. Fecha no especificada. *Arrestan a periodista cuando cubría evento público*. Disponible en: <http://www.anp.org.pe/noticias/nacionales/206-arrestan-a-periodista-cuando-cubria-evento-publico>; Instituto Prensa y Sociedad. 13 de octubre de 2009. *Detienen a periodista cuando cubría evento público de partidarios de alcalde*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=2032>.

⁴⁷⁷ Instituto Prensa y Sociedad. 20 de marzo de 2009. *Medios independientes impedidos de cubrir ceremonia de inauguración de carretera*. Disponible en: http://www.ifex.org/peru/2009/03/20/independent_media_outlets_barred/es/; Asociación Nacional de Periodistas de Perú. 18 de marzo de 2009. *Periodistas regionales son discriminados en cobertura de actividad presidencial*. Alerta enviada a la casilla de correo electrónico de la Relatoría Especial-

477. En enero de 2009, en Chosica, en Lima, un grupo de desconocidos habría comprado todos los ejemplares del diario *Perú 21* existentes en las tiendas y puestos de prensa de la localidad. Ese día, el periódico denunciaba el tráfico ilícito de combustible, situación en la que, según la publicación, podrían estar comprometidas algunas autoridades del distrito⁴⁷⁸.

478. En relación con estos casos, la Relatoría Especial reitera que el principio 5 de la Declaración de Principios establece que, la “censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”.

479. De otro lado, la Relatoría Especial recibió información sobre la decisión de 8 de junio de 2009 del Ministerio de Transportes y Comunicaciones que dejó sin efecto la autorización para prestar servicio de radiodifusión sonora de radio *La Voz* de Utcubamba, en Bagua. De acuerdo con la información entregada por el Estado a la Relatoría Especial, la decisión administrativa fue adoptada porque la emisora no habría cumplido con los requisitos técnicos contemplados en las normas vigentes⁴⁷⁹. La resolución que dejó sin efecto el permiso de transmisión fue adoptada luego de los graves hechos de violencia ocurridos en Bagua el 5 de junio de 2009. La Relatoría Especial también fue informada de que algunas autoridades estatales habrían afirmado que radio *La Voz* habría incitado estos hechos. Sin embargo, la decisión administrativa citada se refiere exclusivamente al incumplimiento de requisitos técnicos que no se relacionan con dichos actos de violencia⁴⁸⁰. Los directivos de la radio consideraron que se trató de un “castigo” por parte de las autoridades, y que al momento de la resolución ministerial se encontraban realizando el trámite de regularización de la licencia. Por su parte, algunas organizaciones de libertad de expresión, tanto locales como internacionales, solicitaron al gobierno que dejara sin efecto la resolución administrativa que retira la autorización a la emisora. No obstante, a la fecha de este informe, la radio continúa cerrada y se mantiene vigente la resolución del Ministerio de Transportes y Comunicaciones⁴⁸¹.

⁴⁷⁸ Instituto Prensa y Sociedad. 6 de enero de 2009. *Compran ejemplares de diario para impedir difusión de denuncia*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1697>; Sociedad Interamericana de Prensa. 16 de marzo de 2009. *Reunión de medio año del 13 al 16 de marzo 2009, Asunción, Paraguay. País: Perú*. Disponible en: <http://www.sipiapa.org/v4/imprimir.php?idioma=sp&showinf=357>.

⁴⁷⁹ Resolución Vice Ministerial No. 211-2009MTC/03. 8 de junio de 2009. Información entregada el 3 de noviembre de 2009 por el Estado a la Relatoría Especial durante el 137º Período de Sesiones de la CIDH.

⁴⁸⁰ Comunicado de Prensa No. R41/09. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=751&IID=2>; Reporteros Sin Fronteras. 15 de junio de 2009. *Censura de una radio de la región Amazonas, por "razones técnicas" falaces*. Disponible en: <http://www.rsfs.org/Censura-de-una-radio-de-la-region.html>; Human Rights Watch. 24 de junio de 2009. *Perú: Cierre de radio podría socavar la libertad de prensa*. Disponible en: <http://www.hrw.org/es/news/2009/06/24/cierre-de-radio-podr-socavar-la-libertad-de-prensa>; Información entregada el 3 de noviembre de 2009 por el IDL a la Relatoría Especial durante el 137º Período de Sesiones de la CIDH.

⁴⁸¹ Instituto Prensa y Sociedad. 12 de junio de 2009. *Cancelan licencia a radio. Consideran medida un castigo por cómo informaron sobre conflicto amazónico*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1869>; Reporteros Sin Fronteras. 25 de junio de 2009. *Una radio de la región Amazonas discriminada, Reporteros sin Fronteras escribe al ministro de Transportes y Comunicaciones*. Disponible en: <http://www.rsfs.org/Una-radio-de-la-region-Amazonas.html>; Reporteros Sin Fronteras. 21 de septiembre de 2009. *El gobierno se niega obstinadamente a que una radio suspendida reanude su programación*. Disponible en: <http://www.rsfs.org/Censura-de-una-radio-de-la-region.html>.

480. La Relatoría Especial reitera su preocupación por el presente caso y recuerda al Estado que el principio 13 de la Declaración de Principios señala que, la “utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión”.

481. La Relatoría Especial también manifiesta su preocupación por los casos de periodistas a los que se les ha vinculado a procesos judiciales luego de informar u opinar sobre asuntos de interés público. El periodista Raúl Wiener, del diario *La Primera*, publicó una investigación donde denunciaba que los tribunales llamaron a indagatoria a 13 dirigentes de la izquierda de ese país por presuntos vínculos con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Luego de haber publicado el informe, el periodista habría sido llamado a juicio para ser investigado por tener fuentes cercanas a ese grupo armado ilegal⁴⁸².

482. El 13 de agosto de 2009, el *blogger* José Alejandro Godoy fue denunciado por Jorge Mufarech, ex Ministro de Trabajo durante el gobierno de Alberto Fujimori y ex congresista, luego de que publicara información acerca del ex funcionario público en su sitio *web*. El político argumentó que Godoy lo había difamando y exigió una reparación de un millón de dólares. Actualmente la querella está en proceso y aún no se ha producido fallo alguno⁴⁸³.

483. La Relatoría Especial fue informada de que la parlamentaria Hilaria Supa Huamán habría entablado una querella contra el diario *Correo*, debido a que el medio publicó una fotografía en la cual se mostraba una nota presuntamente escrita por ella en la que se evidenciarían errores ortográficos. Supa argumentó que el diario violó su intimidad⁴⁸⁴.

484. Sobre el particular, la Relatoría Especial recuerda al Estado que el principio 10 de la Declaración de Principios establece que, las “leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o

⁴⁸² El Comercio. 14 de enero de 2009. *Consejo de la Prensa Peruana denuncia censura previa contra periodista*. Disponible en: <http://elcomercio.pe/ediciononline/HTML/2009-01-14/consejo-prensa-peruana-denuncia-censura-previa-contra-periodista.html>; Reporteros Sin Fronteras. 15 de enero de 2009. *Autoridades abren procedimiento por "terrorismo" contra periodista que informó sobre personas sospechosas de tener relaciones con las FARC*. Disponible en: http://www.ifex.org/peru/2009/01/15/terrorism_charges_laid_against/es/.

⁴⁸³ Reportaje al Perú. 21 de agosto de 2009. *Mufarech querella al blogger José Godoy. ¿Lo sabrá Velásquez Quesquén?* Disponible en: <http://www.reportajealperu.com/2009/08/mufarech-querella-al-blogger-jose-godoy-¿lo-sabra-velasquez-quesquen.html>; Instituto Prensa y Sociedad. 20 de agosto de 2009. *Querellan a director de blog político y piden US\$ 1 millón de reparación civil*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1960>.

⁴⁸⁴ Instituto Prensa y Sociedad. 24 de abril de 2009. *Parlamentaria anuncia querella contra diario que ejerció derecho de opinión*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1824>; El Comercio. 24 de abril de 2009. *Congreso rechaza agravio contra la congresista Supa*. Disponible en: <http://elcomercio.pe/impresa/notas/congreso-rechaza-agravio-contra-congresista-sup/20090424/277522>.

pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas”. Asimismo, el principio 11 dispone que, “los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. Las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como “leyes de desacato” atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información”.

485. Por otro lado, la Relatoría Especial tuvo conocimiento de que el 20 de octubre de 2009, el Ministerio de Justicia presentó ante el Ministerio Público una denuncia penal solicitando la disolución de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSEP) “por promover hechos contrarios al orden público”. De acuerdo con el Ministerio de Justicia, AIDSEP “lejos de canalizar sus reclamos, propuestas o protestas por las vías [del] Estado de Derecho, [...], viene bloqueando carreteras, llamando a la población a la insurgencia y haciendo apología de delitos”. Organizaciones de la sociedad civil habrían manifestado que esta medida es un acto “de hostigamiento gubernamental” contra AIDSEP “por la labor de defensa de los derechos de los pueblos indígenas amazónicos que esta institución realiza”⁴⁸⁵. El 20 de noviembre de 2009 el Estado informó a la Relatoría Especial que el 17 de noviembre de 2009 el Ministerio de Justicia presentó ante el Ministerio Público un escrito de desistimiento solicitando el archivo de la solicitud de disolución⁴⁸⁶.

486. Por último, la Relatoría Especial toma nota del trámite en el Congreso de la República del Proyecto de Ley No. 2971/2008-CR, que pretendía endurecer las sanciones relacionadas con el derecho de rectificación. De acuerdo con la información recibida, organizaciones civiles y medios de comunicación habrían manifestado al legislativo que el proyecto constituiría una restricción a la libertad de expresión al establecer condiciones desproporcionadas para el ejercicio del derecho de respuesta. La Relatoría Especial registra el hecho de que esta iniciativa haya sido retirada por su propio promotor⁴⁸⁷.

487. En el mismo sentido, la Relatoría Especial fue informada de que el 23 de enero de 2009 se presentó ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley No.

⁴⁸⁵ De acuerdo con el Ministerio de Justicia, el 15 de mayo de 2009 AIDSEP “hizo un llamado al levantamiento de la población llamándola ‘insurgencia amazónica’” demandando la derogatoria de los Decretos Legislativos Nos. 994, 995, 1020, 1060, 1064, 1080, 1081, 1082 y 1089. Asimismo, el 19 de mayo de 2009 AIDSEP promovió un “llamado a la insurgencia” en su sitio *web* que trajeron como consecuencia “bloqueos en las vías de comunicación en la Región Amazónica y atentados contra la propiedad privada y pública”. El Ministerio de Justicia sostuvo además que AIDSEP había “venido organizando la toma de carreteras, situación tipificada como delito [de entorpecimiento al funcionamiento de los servicios públicos]”. Finalmente, el Ministerio de Justicia indicó que el 6 de junio de 2009 AIDSEP “convocó a los medios de comunicación masiva a una conferencia de prensa en los cuales se refiere a la muerte de dos pobladores y ocho efectivos policiales y veinticuatro civiles heridos de consideración en la zona conocida como Curva del Diablo [...]. Provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas, por el ataque vandálico de dos mil nativos, haciéndose apología de los delitos cometidos, justificando tal actuar en el hecho que el Congreso de la República había postergado el debate de la derogación de los Decretos Legislativo[s] que supuestamente agravan los intereses de la población nativa”. Información entregada el 3 de noviembre de 2009 por el IDL a la Relatoría Especial durante el 137º Período de Sesiones de la CIDH. Anexo A-6: Procuraduría Pública del Ministerio de Justicia. 11 de junio de 2009. Solicita disolución de Asociación, conforme al artículo 96 del Código Civil.

⁴⁸⁶ Ministerio de Justicia. 17 de noviembre de 2009. Denuncia 936-2009. Escrito de desistimiento. Información entregada el 20 de noviembre de 2009 por el Estado a la Relatoría Especial.

⁴⁸⁷ Congreso de la República del Perú. Proyecto de Ley No. 2971/2008-CR. Proyecto de Ley que regula el derecho de rectificación de personas afectadas por afirmaciones inexactas o injuriosas en medios de comunicación social. Disponible en: <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf>; Reporteros Sin Fronteras. 20 de agosto de 2009. *Fuerte controversia en torno a un proyecto de ley atentatorio contra la libertad de opinión*. Disponible en: <http://www.rsfs.org/Fuerte-controversia-en-torno-a-un.html>; Instituto Prensa y Sociedad. 19 de agosto de 2009. *Pronunciamento del IPYS: Proyecto de ley de rectificación es una clara amenaza a la libertad de expresión*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1955>.

2993/2008-PE, que propone modificar el artículo 162 Código Penal. El artículo único del proyecto de ley plantea, entre otras medidas, reprimir “con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de cinco años, [a] que en perjuicio de tercero, comercializa, transfiere, reproduce o adquiere en forma directa o indirecta, en provecho propio o de tercera persona, [...] registros de información obtenidos indebidamente”. De acuerdo con la información recibida, el proyecto de ley se encuentra en discusión en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República. La Relatoría Especial llama la atención del Estado con relación a esta iniciativa, la cual de ser aprobada, podría restringir de manera desproporcionada el derecho a la libertad de expresión⁴⁸⁸. A este respecto, el principio 8 de la Declaración de Principios señala que, “[t]odo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales”. En este sentido, la prohibición de obtener de manera indebida una información sujeta a reserva no puede servir de excusa para criminalizar la mera difusión de dicha información cuando la misma reviste un interés público actual⁴⁸⁹.

25. República Dominicana

488. La Relatoría Especial observa con satisfacción que el 22 de mayo de 2009, la Segunda Sala de la Cámara Civil y Comercial del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional diera lugar al recurso de amparo presentado por tres periodistas contra un senador de la provincia de San Pedro de Macorís, para ordenarle que desistiera de sus acciones para que revelaran la fuente que les habría informado que el legislador estaría siendo investigado por evasión fiscal en Estados Unidos. De acuerdo con la información recibida, las periodistas María Isabel Soldevilla de *Listín Diario*, Margarita Cordero del portal de noticias *7dias.com.do*, y Norman Sheppard de *Radio Mil*, habrían denunciado anteriormente que, en episodios separados, dos hombres—que fingieron ser agentes de la Oficina Federal de Investigaciones (FBI, por sus siglas en inglés)—las habrían increpado por haber denunciado al senador⁴⁹⁰. El principio 8 de la Declaración de Principios señala que, todo “comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales”; mientras que el principio 11 indica que los “funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad [...]”.

489. La Relatoría Especial también recibió información que indica que, en la primera quincena de marzo de 2009, el periodista Manuel Antonio Vega habría recibido amenazas de muerte vía telefónica a raíz de sus denuncias contra el narcotráfico. La información recibida por la Relatoría Especial señala que, cuando se hicieron las llamadas, los sospechosos de haber realizado las amenazas se habrían encontrado presos. La Relatoría Especial valora positivamente la rápida respuesta de las autoridades al brindarle protección

⁴⁸⁸ Congreso de la República del Perú. Proyecto de Ley No. 2993/2008-PE. Proyecto de Ley que modifica el artículo 162 del Código Penal e incorpora agravante. Disponible en: <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf>; Información entregada el 3 de noviembre de 2009 por el IDL a la Relatoría Especial durante el 137º Período de Sesiones de la CIDH.

⁴⁸⁹ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Tipos de discurso protegidos por la libertad de expresión. Características principales del derecho*, párr. 19. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

⁴⁹⁰ El Nuevo Diario. 22 de mayo de 2009. *Acogen recurso de amparo interpuesto contra senador Alejandro Williams*. Disponible en: <http://www.elnuevodiario.com.do/app/article.aspx?id=152932>; La Nación Dominicana. 22 de mayo de 2009. *Juez acoge recurso de amparo contra senador Alejandro Williams*. Disponible en: http://www.lanaciondominicana.com/ver_noticia.php?id_noticia=8952; Sociedad Interamericana de Prensa. 2 de abril de 2009. *Periodistas intimidados tras informar que un senador está bajo investigación por supuesto fraude*. Disponible en: http://www.ifex.org/dominican_republic/2009/04/02/three_journalists_harassed_after/es/.

policial a Vega⁴⁹¹. La Relatoría Especial manifiesta su preocupación por estas amenazas y exhorta al Estado a mantener la protección especial y adelantar las averiguaciones del caso para identificar, juzgar y sancionar a los responsables de estos hechos.

490. Asimismo, la Relatoría Especial recibió información según la cual la casa del reportero y comentarista radial, Franklin Guerrero, ubicada en Santo Domingo, fue baleada en la primera semana de noviembre de 2009 por una persona presuntamente vinculada al narcotráfico. La Relatoría Especial observa con satisfacción la rápida respuesta de las autoridades, que el 8 de noviembre de 2009 detuvieron al presunto autor de los disparos contra la casa de Guerrero⁴⁹².

491. En el mismo sentido, la Relatoría Especial recibió información que señala que el 11 de noviembre de 2009, los dos sindicatos principales de periodistas de la República Dominicana—el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Prensa y el Colegio Dominicano de Periodistas—habrían denunciado su preocupación por el incremento de amenazas y agresiones a los periodistas en su país. Una de las denuncias señala que el 7 de noviembre de 2009, en la provincia Puerto del Plata, periodistas y reporteros gráficos de los canales 11 y 37 habrían sido golpeados y amenazados por un grupo de personas, mientras cubrían un incidente relacionado con la tala de árboles⁴⁹³.

492. El principio 9 de la Declaración de Principios establece que, el “asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”.

26. Santa Lucía

493. La Relatoría Especial recibió información que indica que el 12 de agosto de 2009 la periodista de *Think Caribbean Television* (TCT) Novita Emmanuel habría sido atacada por un individuo al que habría fotografiado cuando estacionaba su vehículo en un área reservada para personas con discapacidad. De acuerdo con los datos recibidos, cuando Emmanuel se encontraba realizando otra tarea periodística, el mismo individuo habría tomado la cámara de la comunicadora y la habría golpeado en la cara. El incidente habría sido presenciado por agentes policiales que, según la información recibida, no habrían evitado que la periodista fuera agredida⁴⁹⁴. La Relatoría Especial recuerda al Estado que el principio 9

⁴⁹¹ Knight Center for Journalism. 16 de marzo de 2009. *Narcotraficantes encarcelados amenazan a reportero dominicano*. Disponible en: <http://www.knightcenter.utexas.edu/blog/?q=en/node/3341>. Reporteros Sin Fronteras. 13 de marzo de 2009. *Narcotraficantes encarcelados amenazan a un periodista*. Disponible en: <http://www.rsf.org/Narcotraficantes-encarcelados.html>.

⁴⁹² Agencia Antena. 8 de noviembre de 2009. *PN apresa autor de atentado contra fotorreportero Franklin Guerrero*. Disponible en: <http://www.antenaonline.com/index.php/pedrocaba/5801-pn-apresa-autor-de-atentado-contrafotorreportero-franklin-guerrero>. Sociedad Interamericana de Prensa. 65ª Asamblea General, 6 al 10 de noviembre 2009, Buenos Aires. República Dominicana. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=24&infoid=386&idioma=sp.

⁴⁹³ Cable de la Agencia EFE publicado en portal de Noticias MSN Latino. 11 de noviembre de 2009. *Denuncian aumento de agresiones a periodistas dominicanos*. Disponible en: <http://noticias.latino.msn.com/latinoamerica/dominicana/articulos.aspx?cp-documentid=22570356>; El Caribe. 9 de noviembre de 2009. *Comunicadores y Jefe PN condenan agresión a prensa*. Disponible en: http://www.elcaribe.com.do/site/index.php?option=com_content&view=article&id=227083:comunicadores-y-pn-condenan-agresion-a-equipo-de-prensa&catid=104:nacionales&Itemid=115.

⁴⁹⁴ Caribbean Net News. 12 de agosto de 2009. *Media worker attacked in Saint Lucia*. Disponible en: http://www.caribbeanetnews.com/stlucia/stlucia.php?news_id=18179&start=40&category_id=20; Nation News. *Photographer attacked on job*. Disponible en: <http://www.nationnews.com/print/tv-assault-copy-for-web>.

de la Declaración de Principios señala que, el “asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”.

27. Surinam

494. La Relatoría Especial toma nota de la decisión adoptada en enero de 2009 por un tribunal militar que rechazó una solicitud presentada con el objeto de prohibir que los medios de comunicación realizaran la cobertura de las audiencias públicas en el proceso seguido contra el ex dictador Desi Bouterse. Bouterse viene siendo procesado por el asesinato de quince personas, entre ellas cuatro periodistas, ocurrido en 1982. De acuerdo con la información recibida, en la solicitud se habría argumentado que existía una “profunda animosidad” de la prensa contra Bouterse, por lo que se habría solicitado negar el acceso de los medios de comunicación al juicio⁴⁹⁵. La Relatoría Especial recuerda en este punto que el principio 5 de la Declaración de Principios establece claramente que, “las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, así como también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”.

495. Por otra parte, la Relatoría Especial recibió información que indica que en noviembre de 2009 el periodista Ivan Cairo, del diario *De Ware Tijd*, habría sido amenazado vía telefónica luego de publicar varios artículos en los que habría denunciado la desaparición de más de 90 kilogramos de cocaína de una bóveda de seguridad de la Policía⁴⁹⁶. El principio 9 de la Declaración de Principios señala que, el “asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”.

28. Uruguay

496. La Relatoría Especial valora positivamente la adopción de medidas legislativas por parte del Estado uruguayo para incorporar los estándares del sistema interamericano en materia de libertad de expresión al ordenamiento interno. En junio de 2009, la Asamblea General del Poder Legislativo aprobó la Ley No. 18.515, que adoptó importantes reformas al Código Penal y a la Ley de Prensa. El nuevo marco normativo elimina las sanciones por la divulgación de información u opiniones sobre funcionarios estatales y asuntos de interés público, salvo cuando la persona presuntamente afectada logre demostrar la existencia de “real malicia”. Asimismo, esta legislación, aunque no deroga todas las formas de desacato, reduce sustancialmente sus hipótesis de aplicación y dispone de manera expresa que nadie será castigado por discrepar o cuestionar a la autoridad. La Ley No. 18.515 deroga también

⁴⁹⁵ Caribbean Net News. 26 de enero de 2009. *Suriname Court dismisses request to ban media from murder trial*. Disponible en: <http://www.caribbeannetnews.com/news-13750--36-36--.html>; World News This Week. 3 de febrero de 2009. *Suriname Court Dismisses Request to Ban Media from Murder Trial*. Disponible en: <http://8thworldnews.blogspot.com/2009/02/suriname-court-dismisses-request-to-ban.html>.

⁴⁹⁶ Knight Center for Journalism in the Americas. *Reportero en Suriname es amenazado luego de denunciar pérdida de cocaína decomisada por la policía*. 17 de noviembre de 2009. Disponible en: <http://knightcenter.utexas.edu/blog/?q=es/node/5821>; Association of Caribbean Media Workers. 13 de noviembre de 2009. *Journalist threatened after reporting on cocaine missing from police vault*. Disponible en: http://www.ifex.org/suriname/2009/11/13/cairo_threatened/.

las sanciones por la ofensa o el vilipendio de símbolos patrios o por atentar contra el honor de autoridades extranjeras. Finalmente, la reforma agrega que los tratados de derechos humanos constituyen los principios rectores para la interpretación, aplicación e integración de las normas civiles, procesales y penales sobre libertad de expresión, reconociendo además la relevancia de las decisiones y recomendaciones de la Corte Interamericana y la CIDH en la materia⁴⁹⁷.

497. La Relatoría Especial celebra que el 18 de septiembre de 2009 se haya producido la firma de un acuerdo amistoso entre el Estado y el periodista Carlos Dogliani, que concluyó el caso planteado ante la CIDH bajo la petición P-228/07. El 25 de marzo y el 1° de abril de 2005, Dogliani publicó dos artículos en el semanario *El Regional* en los cuales acusaba al entonces intendente (alcalde) del departamento de Paysandú, Álvaro Lamas, de abuso de funciones. El periodista fue sometido a un proceso penal y condenado a tres meses de prisión como autor de cuatro delitos de difamación en aplicación del Código Penal y la Ley de Prensa. Agotada la vía judicial interna, en febrero de 2007, el reportero acudió a la CIDH invocando el artículo 13 de la Convención Americana. Luego de analizar el caso, el Estado manifestó a la CIDH su voluntad de iniciar un diálogo con el peticionario a efectos de obtener una solución amistosa. En este contexto, en junio de 2009, el Estado aprobó la Ley No. 18.515, antes mencionada, que derogó las disposiciones penales que dieron lugar a la condena del periodista. El Estado también reconoció su responsabilidad en el caso y se comprometió a pagar una indemnización a favor de Dogliani⁴⁹⁸.

498. Pese a estos avances, durante 2009, la Relatoría Especial continuó recibiendo información en relación con los procesos entablados contra comunicadores sociales por la publicación de información de interés público. El 6 de mayo de 2009, el periodista Álvaro Alfonso habría sido condenado por el delito de difamación, a raíz de un juicio que le entabló un edil (concejal) del gobierno local de la ciudad de Montevideo. El funcionario estatal se consideró perjudicado por la información que Alfonso habría publicado sobre él en el libro "Secretos del Partido Comunista del Uruguay". La información recibida agrega que la pena fue suspendida y que la defensa de Alfonso habría apelado el fallo judicial, haciendo alusión a la reforma legal ya mencionada⁴⁹⁹. El principio 11 de la

⁴⁹⁷ Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay. 15 de julio de 2009. Ley Número 18.515. *Medios de Comunicación*. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18515&Anchor=>; Relatoría Especial – CIDH. Comunicado de Prensa No. R38/09. 22 de junio de 2009. *Relatoría Especial expresa satisfacción por las recientes reformas legislativas adoptadas en Uruguay y en Quebec-Canadá, y por las decisiones de los más altos tribunales de Brasil y de México en materia de libertad de expresión*. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=750&IID=2>; Comité para la Protección de los Periodistas. 11 de junio de 2009. *CPIJ hails approval of press law by Uruguayan Congress*. Disponible en: <http://www.cpij.org/2009/06/cpij-hails-approval-of-press-law-by-uruguayan-congr.php>; Reporteros Sin Fronteras. 12 de julio de 2009. *La despenalización de los delitos de prensa ha sido promulgada por el Jefe del Estado*. Disponible en: <http://www.rsf.org/La-despenalizacion-de-los-delitos.html>; Federación Internacional de Periodistas. 24 de junio de 2009. *La FIP da la bienvenida a la eliminación de los delitos de prensa*. Disponible en: http://www.ifex.org/uruguay/2009/06/26/press_crimes_eliminated/es/.

⁴⁹⁸ Presidencia de la República Oriental del Uruguay. 22 de septiembre de 2009. *Estado uruguayo derogó norma relativa a delitos de comunicación*. Disponible en: <http://www.presidencia.gub.uy/web/noticias/2009/09/2009092202.htm>; Asociación de la Prensa Uruguaya. 15 de septiembre de 2009. Disponible en: <http://www.apu.org.uy/noticias/reconocimiento-historico-del-estado-uruguayo-sobre-caso-libertad-de-expresion>.

⁴⁹⁹ El País. 7 de mayo de 2009. *Procesan a Alfonso por libro del PCU*. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/090507/pnacio-415502/nacional/procesan-a-alfonso-por-libro-del-pcu>; Sociedad Interamericana de Prensa. 21 de mayo de 2009. *Preocupa a la SIP nueva sentencia contra periodista uruguayo*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&id=4190&idioma=sp.

Declaración de Principios señala que, los “funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. Las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como ‘leyes de desacato’ atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información”.

499. Asimismo, la Relatoría Especial recibió información que indica que en agosto de 2009, Celeste Álvarez, sobrina del ex dictador militar uruguayo Gregorio Álvarez, habría entablado una demanda civil contra la periodista de la televisión pública Ana María Mizrahi, con motivo de la entrevista que la reportera le hiciera a un ex guerrillero tupamaro que presuntamente habría reconocido su autoría en el asesinato—a principios de la década de 1970—del coronel Artigas Álvarez, padre de la demandante⁵⁰⁰. La Relatoría Especial recuerda al Estado que el principio 10 de la Declaración de Principios dispone que, las “leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas”.

500. Por otro lado, en abril de 2009, el periodista del diario *El País* Eduardo Barreneche habría sido amenazado por un asesor del Ministerio del Interior mientras realizaba una cobertura periodística. La información agrega que el funcionario habría intentado expulsar al periodista de la sede ministerial⁵⁰¹. El principio 9 de la Declaración de Principios señala que, el “asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”.

501. Asimismo, la Relatoría Especial manifiesta su satisfacción por la sentencia 381-545/2009, emitida por el Juzgado de Paz Gubernamental el 11 de septiembre de 2009, en torno a la solicitud de información hecha por un periodista a la Junta Departamental de Soriano para conocer el monto de las erogaciones en publicidad oficial de diversos períodos. Dado que los datos obraban y eran producidos por un organismo público, y “en aras de garantizar los principios de publicidad y transparencia”, la jueza que veía la causa resolvió que la Junta Departamental de Soriano debía proporcionar al periodista la información

⁵⁰⁰ Sociedad Interamericana de Prensa. *65ª Asamblea General, 6 al 10 de noviembre 2009, Buenos Aires, Uruguay*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=24&infoid=387&idioma=sp; Asociación de la Prensa Uruguaya. 31 de julio de 2009. *APU rechaza juicio civil contra la periodista Ana María Mizrahi*. Disponible en: <http://www.apu.org.uy/institucional/comunicados-apu/apu-rechaza-juicio-civil-contra-la-periodista-ana-maria-mizrahi>; El País. 25 de septiembre de 2009. *Demanda de la sobrina del ex dictador Álvarez*. Disponible en: <http://www.elpais.com.uy/080925/pnacio-371867/nacional/demanda-de-la-sobrina-del-ex-dictador-alvarez>; La República. 4 de agosto de 2009. *Comienza hoy juicio a periodista*. Disponible en: <http://www.larepublica.com.uy/politica/375328-comienza-hoy-juicio-a-periodista>.

⁵⁰¹ Asociación de la Prensa Uruguaya. 20 de abril de 2009. *APU rechaza amenaza a periodista Eduardo Barreneche*. Disponible en: <http://www.apu.org.uy/institucional/comunicados-apu/comunicado-090420-apu-rechaza-amenaza-a-periodista-eduardo-barreneche>; Sociedad Interamericana de Prensa. *65ª Asamblea General, 6 al 10 de noviembre 2009, Buenos Aires, Uruguay*. Disponible en: http://www.sipiapa.com/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=24&infoid=387&idioma=sp.

solicitada en el plazo de diez días contados a partir de notificada la sentencia⁵⁰². El principio 4 de la Declaración de Principios señala que, el “acceso a la información [...] es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho [...]”.

502. Asimismo, la Relatoría Especial toma nota del decreto firmado el 17 de octubre de 2009 por el Presidente Tabaré Vázquez Rosas, en el cual se exhorta a los organismos públicos dependientes del Poder Ejecutivo a cumplir con la Ley No. 18.831 de Acceso a la Información Pública, aprobada a fines de 2008⁵⁰³.

503. Por otra parte, la Relatoría Especial fue informada del proyecto de ley sobre regulación de publicidad oficial presentado en septiembre de 2009 ante la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Diputados de Uruguay. El proyecto establece la creación de un “órgano desconcentrado del Tribunal de Cuentas de la República, la Unidad de Asesoramiento para la Asignación de Publicidad Oficial (UAPO), organismo que será dotado de la más amplia autonomía técnica [...]”. El inciso B del artículo 4 del proyecto establece que, “[q]ueda prohibido el uso discriminatorio de publicidad oficial con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas por atentar contra la libertad de expresión”. El inciso C del mismo artículo señala que, “[q]ueda prohibida la utilización de publicidad oficial como subsidios encubiertos que benefician, directa o indirectamente, a los medios de comunicación”⁵⁰⁴. La Relatoría Especial recuerda al Estado que el principio 13 de la Declaración de Principios establece que, la “asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; [...] entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión”.

504. Por último, la Relatoría Especial toma nota del proyecto de ley enviado el 23 de noviembre de 2009 por el Poder Ejecutivo a la Asamblea General del Poder Legislativo, con el propósito de garantizar el “acceso a la diversidad cultural como un derecho humano esencial” y difundir “los valores múltiples y particulares de la sociedad uruguaya”⁵⁰⁵. A este

⁵⁰² Unidad de Acceso a la Información Pública. República Oriental del Uruguay. Sentencia N° 48 del Juzgado Letrado de Segundo Turno de Mercedes de 11 de setiembre de 2009. Disponible en: <http://www.informacionpublica.gub.uy/sitio/descargas/jurisprudencia-nacional/sentencia-juzgado-letrado-de-2do-turno-de-mercedes.pdf>.

⁵⁰³ Presidencia de la República Oriental del Uruguay. 17 de octubre de 2009. Se exhorta a los organismos públicos estatales y no estatales a dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia activa establecidas en el artículo 5° de la Ley N° 18.381. DEC. N° 484/009. Disponible en: <http://www.presidencia.gub.uy/web/decretos/2009/10/847.pdf>.

⁵⁰⁴ Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay. Septiembre de 2009. *Proyecto de ley sobre Regulación de espacios publicitarios contratados por organismos públicos estatales o no estatales*. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/indexdb/Repartidos/ListarRepartido.asp?Id=5724>; Grupo Medios y Sociedad. Libertad de Expresión y Publicidad Oficial. Octubre de 2009. Disponible en: [http://legislaciones.amarc.org/GMS/Libro-Libertad de expresion y publicidad oficial.pdf](http://legislaciones.amarc.org/GMS/Libro-Libertad%20de%20expresion%20y%20publicidad%20oficial.pdf).

⁵⁰⁵ Presidencia de la República Oriental del Uruguay. 23 de noviembre de 2009. *Se garantiza el acceso a la diversidad cultural como un derecho humano esencial y se promueven los valores múltiples y particulares de la sociedad uruguaya*. Disponible en: <http://www.presidencia.gub.uy/web/proyectos/2009/11/EC1423.pdf>; Sociedad Interamericana de Prensa. 65ª Asamblea General, 6 al 10 de noviembre 2009, Buenos Aires. Uruguay. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=24&inford=387&idioma=sp.

respecto, la Relatoría Especial reitera al Estado su obligación de respetar los estándares interamericanos al momento de regular aspectos relacionados con la radio y la televisión, y en particular, se permite recordarle que el principio 5 de la Declaración de Principios señala que, “las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, así como también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”.

29. Venezuela⁵⁰⁶

505. El presente [apartado] describe algunos de los aspectos más recientes vinculados a la situación del derecho a la libertad de expresión en Venezuela y formula recomendaciones fundadas en la Convención Americana, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión (en adelante, “Declaración de Principios”)⁵⁰⁷.

506. La libertad de expresión es esencial para el desarrollo y el fortalecimiento de la democracia y para el ejercicio pleno de los derechos humanos. El reconocimiento de la libertad de expresión es una garantía fundamental para asegurar el estado de derecho y las instituciones democráticas. La Corte Interamericana ha destacado reiteradamente la importancia de este derecho al sostener que:

La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quien desee influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opiniones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre⁵⁰⁸.

507. La libertad de expresión comprende el derecho de toda persona a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. De esta manera, este derecho tiene una doble dimensión, tanto individual como social. Esta doble dimensión:

requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno⁵⁰⁹.

508. El Estado venezolano ha reconocido su obligación de proteger, garantizar y promover el derecho a la libertad de expresión en el artículo 57 de su Constitución Política y, en un ejemplo paradigmático, ha decidido honrar sus obligaciones internacionales indicando en el artículo 23 de su texto constitucional que: “Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía

⁵⁰⁶ La CIDH elaboró un informe especial sobre la situación de derechos humanos en Venezuela, titulado “Democracia y Derechos Humanos”. La Relatoría Especial fue encomendada para elaborar el capítulo sobre libertad de expresión de dicho reporte, cuyo texto íntegro se incluye a continuación.

⁵⁰⁷ La CIDH aprobó la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión durante su 108º Período Ordinario de Sesiones en octubre de 2000. CIDH. *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión*. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=26&IID=2>.

⁵⁰⁸ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 70.

⁵⁰⁹ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 30.

constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas en esta Constitución y en las leyes de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público”. Asimismo, la protección de la libertad de información es reconocida y protegida en la Constitución Política en su máximo nivel, al establecerse en su artículo 337 como uno de los derechos intangibles que no puede ser restringido ni siquiera en estados de excepción. Asimismo, como lo señala el Estado en sus observaciones al presente Informe, el artículo 58 de la Constitución establece que: “La comunicación es libre y plural, y comporta los deberes y responsabilidades que indique la ley. Toda persona tiene derecho a la información oportuna, veraz e imparcial, sin censura, de acuerdo con los principios de esta Constitución, así como el derecho de réplica y rectificación cuando se vean afectados directamente por informaciones inexactas o agraviantes. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a recibir información adecuada para su desarrollo integral”⁵¹⁰.

509. En los últimos años, la CIDH y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (en adelante, “Relatoría Especial”) han seguido con especial atención la situación de la libertad de expresión en Venezuela⁵¹¹. En el *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela* (2003), elaborado a partir de la información recibida durante la última visita *in loco* realizada al país, la CIDH emitió las siguientes recomendaciones al Estado en relación con el derecho a la libertad de expresión:

1. Adoptar de manera urgente medidas específicas a fin de que cesen los ataques contra periodistas, camarógrafos y fotógrafos, políticos de oposición y defensores de derechos humanos y de todo ciudadano que quiera ejercer su derecho a la libertad de expresión.
2. Realizar investigaciones serias, imparciales y efectivas del asesinato, ataques, amenazas e intimidaciones a periodistas y demás trabajadores de la comunicación social.
3. Mantener desde las más altas instancias del Gobierno la condena pública a los ataques contra los comunicadores sociales, con el fin de prevenir acciones que fomenten estos crímenes.

⁵¹⁰ República Bolivariana de Venezuela. Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores. Agente del Estado para los Derechos Humanos. Observaciones al Proyecto de Informe *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*. Nota AGEV/000598 de 19 de diciembre de 2009, [p.] 55.

⁵¹¹ Los informes anuales de la CIDH correspondientes al período 2002-2008 han tratado de manera detallada la situación del derecho a la libertad de expresión en Venezuela. CIDH. *Informe Anual 2002*. Capítulo IV: Desarrollo de los derechos humanos en la región. OEA/Ser.L/V/II.117. Doc. 1 rev. 1. 7 [de] marzo [de] 2003. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2002sp/cap.4d.htm>; CIDH. *Informe Anual 2003*. Capítulo IV: Desarrollo de los derechos humanos en la región. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 70 rev. 2. 29 [de] diciembre [de] 2003. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2003sp/cap.4b.htm#VENEZUELA>; CIDH. *Informe Anual 2004*. Capítulo V: Seguimiento de las recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes sobre países. OEA/Ser.L/V/II.122. Doc. 5 rev. 1. 23 [de] febrero [de] 2005. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2004sp/cap.5f.htm>; CIDH. *Informe Anual 2005*. Capítulo IV: Desarrollo de los derechos humanos en la región. OEA/Ser.L/V/II.124. Doc. 7. 27 [de] febrero [de] 2006. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2005sp/cap.4d.htm>; CIDH. *Informe Anual 2006*. Capítulo IV: Desarrollo de los derechos humanos en la región. OEA/Ser.L/V/II.127. Doc. 4 rev. 1. 3 [de] marzo [de] 2007. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2006sp/cap4d.2006.sp.htm>; CIDH. *Informe Anual 2007*. OEA/Ser.L/V/II.130. Doc. 22 rev. 1. 29 [de] diciembre [de] 2007. Capítulo IV: Desarrollo de los derechos humanos en la región. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2007sp/cap4Venezuela.sp.htm>; CIDH. *Informe Anual 2008*. Capítulo IV: Desarrollo de los derechos humanos en la región, párr. 368. OEA/Ser.L/V/II.134. Doc. 5 rev. 1. 25 [de] febrero [de] 2009. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/cap4.Venezuela.sp.htm>.

4. Respetar escrupulosamente los estándares del sistema interamericano de protección de la libertad de expresión tanto en la posible sanción de nuevas leyes como en los procedimientos administrativos o judiciales que se sentencian.

5. Promover la derogación de las leyes que consagran la figura de desacato, ya que restringen el debate público, elemento esencial del funcionamiento democrático, y además son contrarias a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

6. Garantizar el derecho efectivo de acceso a la información en poder del Estado con el fin de promover la transparencia de la gestión pública y afianzar la democracia.

7. Adecuar su legislación interna conforme a los parámetros establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y se dé pleno cumplimiento a lo dispuesto por el artículo IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH especialmente con referencia a la exigencia establecida en el artículo 58 de la Constitución venezolana sobre información veraz, imparcial y objetiva⁵¹².

510. En el capítulo de Seguimiento de las recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes sobre países de su Informe Anual 2004, la CIDH concluyó “que las recomendaciones adoptadas en su Informe sobre Venezuela [...] no ha[b]n sido cumplidas”, por lo cual “inst[ó] a que el Estado adopte las acciones necesarias para hacerlo”⁵¹³.

511. Recientemente, en su Informe Anual 2008, la CIDH afirmó que en Venezuela:

no [se propiciaba] un clima de tolerancia en el cual se favorezca la activa participación e intercambio de ideas de los diversos sectores de la sociedad [...]. Los numerosos actos violentos de intimidación provenientes de grupos privados contra periodistas y medios de comunicación, sumados a las declaraciones descalificadoras de altos funcionarios públicos, y a la apertura sistemática de procesos administrativos fundados en normas legales que permiten un alto nivel de discrecionalidad al momento de ser aplicadas y que amparan la imposición de sanciones drásticas, entre otras, configuran un escenario restrictivo que inhibe el libre ejercicio de la libertad de expresión como condición de una democracia vigorosa fundada en el pluralismo y la deliberación pública⁵¹⁴.

⁵¹² En el mismo informe, la CIDH concluyó que, “en Venezuela los medios de comunicación se expresa[b]n mayoritariamente en forma crítica hacia el [g]obierno. Sin embargo, para los periodistas estas expresiones tra[fa]n como consecuencia actos intimidatorios, algunos de gravedad. La continuación ininterrumpida de estos actos podría generar limitaciones a expresarse libremente al propiciar un ambiente poco conducente para el desarrollo de la labor periodística. La CIDH entiende que las expresiones críticas hacia el [g]obierno impiden hablar de autocensura en los medios de comunicación de manera generalizada; sin embargo, la posible autocensura de los comunicadores sociales es una situación que en algunos casos comienza a constatare, debiendo los periodistas cambiar sus tareas específicas. La protección de la libre expresión no puede ser medida únicamente por la inexistencia de actos de censura, clausura de periódicos o detenciones arbitrarias de quienes se manifiestan libremente, sino [que] debe también demostrar la existencia de un ambiente de seguridad y garantías para los trabajadores de la comunicación en el desarrollo de sus funciones informativas”. CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela*, párr. 372. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 4 rev. 1. 24 [de] octubre [de] 2003. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Venezuela2003sp/cap.6.htm>.

⁵¹³ CIDH. *Informe Anual 2004*. Capítulo V: Seguimiento de las recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes sobre países. OEA/Ser.L/V/II.122. Doc. 5 rev. 1. 23 [de] febrero [de] 2005. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2004sp/cap.5f.htm>.

⁵¹⁴ CIDH. *Informe Anual 2008*. Capítulo IV: Desarrollo de los derechos humanos en la región, párr. 388. OEA/Ser.L/V/II.134. Doc. 5 rev. 1. 25 [de] febrero [de] 2009. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/cap4.Venezuela.sp.htm>.

512. Asimismo, en su pronunciamiento de 3 de agosto de 2009, la CIDH sostuvo que desde 2000 “ha venido observando una paulatina vulneración del ejercicio [del derecho a la libertad de expresión] en Venezuela y una creciente intolerancia a la expresión crítica”⁵¹⁵.

513. En este capítulo del Informe, la CIDH analiza las siguientes áreas de especial interés en materia de libertad de expresión en Venezuela: la compatibilidad del marco legal vigente en materia del derecho a la libertad de expresión con las obligaciones del Estado a la luz de la Convención Americana; el uso de las cadenas presidenciales; las manifestaciones de altas autoridades del Estado contra medios de comunicación y periodistas con base en la línea editorial; los procesos disciplinarios, administrativos y penales contra medios de comunicación y periodistas; la regulación del espectro radioeléctrico y la aplicación de las disposiciones sobre radiodifusión; y las violaciones a los derechos a la vida e integridad personal. Finalmente, se formulan recomendaciones al Estado en materia de libertad de expresión. Cabe señalar que la temática de las restricciones al derecho a la libertad de expresión en el contexto de la protesta social en Venezuela fue desarrollado por la CIDH en el capítulo II del presente Informe. Asimismo, el capítulo V desarrollará la problemática del acceso a la información en Venezuela.

514. Sobre este capítulo, en sus observaciones al presente Informe el Estado indica que “[l]a Comisión con su Relatoría Especial, tiene una obsesión contra Venezuela y quiere que el Estado venezolano no tome ninguna medidas legales contra los dueños de medios y algunos periodistas que no respetan su Código de Ética. Según la Comisión a los medios de comunicación no se les puede contradecir, ni tocarlos con el pétalo de una rosa, porque inmediatamente considera que se está violando el sagrado derecho a la libertad de expresión [...]”⁵¹⁶. (Resaltado original). Concluye finalmente, afirmando que “[p]or los motivos antes expuestos, y por considerarlos suficientemente aclarados y debatidos durante los últimos siete años por el Estado venezolano, los sucesos señalados por la Comisión, no responderemos lo alegado por la Comisión en los párrafos trescientos treinta y dos al quinientos cuarenta y dos”⁵¹⁷ (correspondientes en el Proyecto de Informe al capítulo sobre Libertad de Pensamiento y Expresión).

a. **La compatibilidad del marco legal vigente en materia del derecho a la libertad de expresión con las obligaciones del Estado a la luz de la Convención Americana**

i. **La Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión**

515. En diciembre de 2004 entró en vigor la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión (en adelante, “Ley de Responsabilidad Social”), también conocida como “Ley Resorte”⁵¹⁸. En comunicación de 13 de agosto de 2009 el Estado manifestó que el objeto de dicha norma es:

⁵¹⁵ CIDH. 3 de agosto de 2009. *Comunicado de Prensa No. 55/09*. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2009/55-09sp.htm>.

⁵¹⁶ República Bolivariana de Venezuela. Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores. Agente del Estado para los Derechos Humanos. Observaciones al Proyecto de Informe *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*. Nota AGEV/000598 de 19 de diciembre de 2009, [p.] 56.

⁵¹⁷ República Bolivariana de Venezuela. Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores. Agente del Estado para los Derechos Humanos. Observaciones al Proyecto de Informe *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*. Nota AGEV/000598 de 19 de diciembre de 2009, [pp.] 56-57.

⁵¹⁸ Texto actualizado de la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión. Gaceta Oficial No. 38.333 de 12 de diciembre de 2005. Disponible en: http://www.conatel.gob.ve/download/marco_legal/Ley%20Responsabilidad%20Reforma.pdf.

concede[r] a la producción nacional, y especialmente a la producción nacional independiente, un rol protagónico en [el] nuevo orden comunicacional, [que] antes [...] se encontraba concentrado en los grandes medios de comunicación, los cuales limitaban el desarrollo de la democracia participativa y protagónica. [...] La Ley Resorte democratiza el espectro radioeléctrico [...] [y] ha permitido la participación de la ciudadanía en la producción de los contenidos de los medios de comunicación, democratizando y rompiendo las barreras a la libertad de expresión que establecen los propios medios de comunicación al concentrar la producción de contenidos que transmitían y que en oportunidades obedecían a intereses oscuros, económicos y de poder que no respondían a los intereses del colectivo. Ahora existe en radio y televisión una pluralidad de contenido que garantiza y promueve la libertad de expresión en Venezuela. Lejos de pretender ser una ley excluyente, es un instrumento jurídico necesario para garantizar la inclusión social y promover el desarrollo de contenidos de radio y televisión hecho por venezolanos para los venezolanos⁵¹⁹.

516. La CIDH y su Relatoría Especial han promovido constantemente los principios de pluralismo y diversidad en el proceso comunicativo, en especial, en cuanto a la implementación de políticas de inclusión de grupos tradicionalmente excluidos del debate público. En este punto, es importante recordar que cualquiera sea la política que se adopte para promover la inclusión y la diversidad, ésta debe ser respetuosa de los estándares internacionales en materia de libertad de expresión. Por ello, desde noviembre de 2002, cuando se anunció la presentación del entonces Proyecto de Ley de Responsabilidad Social a la Asamblea Nacional, la CIDH y la Relatoría Especial manifestaron su profunda preocupación por la redacción vaga e imprecisa de varias de sus disposiciones, en particular, aquéllas que consagran las conductas no permitidas y las correspondientes sanciones. La CIDH y la Relatoría Especial manifestaron su preocupación por las disposiciones referidas a los supuestos de incitación, la gravedad de las penas asignadas a estos supuestos y el hecho de que su aplicación esté a cargo de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (en adelante, “Conatel”), órgano que depende directamente del poder ejecutivo⁵²⁰.

517. Las mencionadas disposiciones de la Ley de Responsabilidad Social continúan vigentes y la interpretación realizada por Conatel ha extendido el alcance de estas normas, en lugar de limitarlas. En los párrafos que siguen se explica detalladamente esta cuestión.

a) El artículo 29 de la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión

518. De acuerdo con el artículo 29 de la Ley de Responsabilidad Social, los prestadores de servicios de radio y televisión que “promuevan, hagan apología o inciten a la guerra; promuevan, hagan apología o inciten a alteraciones del orden público; promuevan, hagan apología o inciten al delito; sean discriminatorios; promuevan la intolerancia religiosa; [o] sean contrarios a la seguridad de la Nación” podrán ser sancionados con la suspensión de

⁵¹⁹ República Bolivariana de Venezuela. 13 de agosto de 2009. Cuestionario sobre derechos humanos presentado a solicitud de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Oficina del Agente del Estado para los Derechos Humanos ante el Sistema Interamericano e Internacional, [pp.] 118-120.

⁵²⁰ CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela*, párrs. 394-405. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 4 rev. 1. 24 [de] octubre [de] 2003. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Venezuela2003sp/cap.6.htm>; Relatoría Especial – CIDH. 26 de octubre de 2004. *Comunicado de Prensa No. 111/04*. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=287&IID=2>; CIDH. 30 de noviembre de 2004. *Comunicado de Prensa No. 25/04*. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2004/25.04.htm>.

sus habilitaciones durante 72 horas o su revocación por un período de hasta cinco años en caso de reincidencia⁵²¹.

519. En oportunidades anteriores, la CIDH ya se había pronunciado sobre los riesgos de “artículos como el 29 [...] [que establecen] sanciones de la mayor gravedad respecto de situaciones que son definidas de manera vaga o genérica”⁵²². En particular, en su Informe Anual 2008 la Relatoría Especial recordó que las normas sancionatorias vagas o imprecisas que, por vía de su ambigüedad terminan otorgando facultades discrecionales muy amplias a las autoridades administrativas, son incompatibles con la Convención Americana. Tales disposiciones, por su extrema vaguedad, pueden terminar amparando decisiones arbitrarias que censuren o impongan responsabilidades ulteriores desproporcionadas a las personas o a los medios, por la simple expresión de discursos críticos o disidentes que pueden resultar perturbadores para los funcionarios públicos que transitoriamente ejercen funciones de control en la autoridad de aplicación.

520. De otra parte, en materia de libertad de expresión, las normas sancionatorias vagas, ambiguas, amplias o imprecisas, por su simple existencia, disuaden la emisión de informaciones y opiniones que puedan resultar molestas o perturbadoras. De allí que el Estado deba precisar las conductas que pueden ser objeto de responsabilidades ulteriores, para evitar que se afecte la libre expresión especialmente cuando ésta puede afectar a las propias autoridades⁵²³.

521. La CIDH considera que el artículo 29 de la Ley de Responsabilidad Social posee un lenguaje vago e impreciso que incrementa la posibilidad de que la norma sea aplicada en forma arbitraria por las autoridades competentes. Al respecto, es importante señalar que el Estado afirmó ante la CIDH que el “ordenamiento legal [venezolano] no define [estos términos], siendo [...] concepto[s] jurídico[s] indeterminado[s]”⁵²⁴. En este punto, la CIDH observa con preocupación que la ambigüedad de los supuestos legales compromete el principio de legalidad, que obliga a los Estados a definir de forma expresa, precisa y clara, cada una de las conductas que pueden ser objeto de sanción.

⁵²¹ El artículo 29 de la Ley de Responsabilidad en Radio y Televisión establece: “Artículo 29. Los prestadores de servicios de radio y televisión serán sancionados con: (1) La suspensión hasta por 72 horas continuas, cuando los mensajes difundidos: promuevan, hagan apología o inciten a la guerra; promuevan, hagan apología o inciten a alteraciones del orden público; promuevan, hagan apología o inciten al delito; sean discriminatorios; promuevan la intolerancia religiosa; sean contrarios a la seguridad de la Nación; sean anónimos; o cuando los prestadores de servicios de radio, televisión o difusión por suscripción hayan sido sancionados en dos oportunidades, dentro de los tres años siguientes a la fecha de la imposición de la primera de las sanciones; (2) Revocatoria de la habilitación, hasta por cinco años y revocatoria de la concesión, cuando haya reincidencia en la sanción del numeral 1 de este artículo, dentro de los cinco años siguientes de haber ocurrido la primera sanción. La sanción prevista en el numeral 2, cuando se trate de revocatoria de habilitación y concesión será aplicada por el órgano rector en materia de telecomunicaciones, en ambos casos la decisión se emitirá dentro de los treinta días hábiles siguientes a la recepción del expediente por el órgano competente. En todo caso, corresponderá a la Consultoría Jurídica de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, la sustanciación del expediente administrativo y regirán, supletoriamente, las normas sobre procedimientos previstas en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones”.

⁵²² CIDH. *Informe Anual 2008*. Capítulo IV: Desarrollo de los derechos humanos en la región, párr. 381. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/cap4Venezuela.sp.htm>.

⁵²³ CIDH. *Informe Anual 2008*. Volumen II. Capítulo III, párrs. 65-66. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

⁵²⁴ El Estado se refiere de manera específica a la definición de “discurso de odio” e “incitación a la violencia”. República Bolivariana de Venezuela. 13 de agosto de 2009. Cuestionario sobre derechos humanos presentado a solicitud de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Oficina del Agente del Estado para los Derechos Humanos ante el Sistema Interamericano e Internacional, [p.] 116.

522. La amplitud de estas disposiciones resulta de especial preocupación para la CIDH, dadas las constantes declaraciones de las altas autoridades del gobierno que califican a quienes disienten, critican u ofenden a las autoridades o hacen oposición política, de “terrorismo mediático”, “golpismo”, “incitación a la violencia” o “instigación al delito”. Sobre este punto, el 13 de agosto de 2009 [el] Estado afirmó que en el país,

ningún medio de información está sujeto a censura previa (ni directa, ni indirecta); pero hay materias donde sí se aplican ciertas prohibiciones y es precisamente en aquellas propagandas, ideas y conceptos que pueden llegar a crear ambiente[s] desestabilizadores en el país. [...] En nuestro país, la participación de los Medios de Comunicación en los sucesos referidos al Golpe de Estado de abril de 2002 y el Paro Nacional ocurrido entre diciembre de 2002 y enero de 2003, evidenció la transmisión gratuita de constantes y permanentes mensajes incitando a la población a la desobediencia de la autoridad y al gobierno, a la desobediencia tributaria, así como mensajes en los cuales se incitaba a la autoridad a alterar la paz y el orden público; debe señalarse, que tales mensajes desprendían en su contenido a la tranca o el bloqueo de calles y demás vías de comunicación; en buena medida, incitaban al desconocimiento de la autoridad y al desconocimiento del resto de los poderes públicos, mensajes de odio que estimulaban muchas veces a la violencia o al estallido social. [...] [L]a difusión de mensajes que fomenten el odio, el racismo y la discriminación, se hacen evidentes, desde los continuos y sistemáticos ataques que son expresados en contra de las autoridades públicas, con calificativos y epítetos que traspasan o exceden de lo que puede ser la crítica al ejercicio de las funciones públicas, y abarcan planteamientos que se encuentran destinados a incidir en la concepción y vida personal de las personas que detentan o ejercen algún cargo público, degradando su moral, honor y reputación personal y familiar⁵²⁵.

523. En el mismo documento, el Estado recordó los lamentables hechos relacionados con el golpe de Estado de 2002 para justificar algunas posibles restricciones a los medios de comunicación. A este respecto, en sus observaciones al presente Informe, el Estado indicó: “Ante esta realidad [se refiere a los hechos del golpe de Estado], los medios de comunicación privados optaron por violar el derecho a la libertad de expresión de los venezolanos y las venezolanas, negándose a difundir información sobre estos hechos, limitándose a difundir películas y dibujos animados. Como lo señala en su informe ‘la Comisión tomó conocimiento durante esa época de la actuación de algunos medios privados de comunicación que obstaculizaron el acceso a información vital de la sociedad venezolana durante esos trágicos sucesos’. Tal y como lo declaró el periodista Andrés Izarra, la orden de los directivos de RCTV era clara: ‘Cero chavismo en pantalla’.”⁵²⁶ Respecto de tales acontecimientos, es importante recordar que la CIDH condenó la ruptura del orden institucional y la actitud tendenciosa de los medios de comunicación en los términos siguientes:

Asimismo, la Comisión ha podido constatar el carácter tendencioso de algunos medios de comunicación en Venezuela, reflejo de la extrema polarización del país. Al respecto, como un ejemplo de esta temática, la Comisión expresó al concluir su visita que: ‘La CIDH ha observado con preocupación la escasa, o en ciertos momentos nula, información en que se encontró la sociedad venezolana en los días de la crisis institucional de abril pasado. Aunque puedan existir múltiples justificaciones para explicar esta falta de información, en la medida en que la

⁵²⁵ República Bolivariana de Venezuela. 13 de agosto de 2009. Cuestionario sobre derechos humanos presentado a solicitud de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Oficina del Agente del Estado para los Derechos Humanos ante el Sistema Interamericano e Internacional, [p.] 117.

⁵²⁶ República Bolivariana de Venezuela. Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores. Agente del Estado para los Derechos Humanos. Observaciones al Proyecto de Informe *Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*. Nota AGEV/000598 de 19 de diciembre de 2009, [pp.] 5-6.

supresión de información haya resultado de decisiones editoriales motivadas por razones políticas, ello debe ser objeto de un indispensable proceso de reflexión por parte de los medios de comunicación venezolanos acerca de su rol en tal momento'. Al respecto, la CIDH defiende el derecho de optar por cualquier línea editorial, sin que ello implique que se comparta tal postura o que no se lamente la pérdida de objetividad informativa⁵²⁷.

524. En la actualidad, Venezuela goza de un régimen político que pudo superar con éxito los lamentables episodios relacionados con el golpe de Estado de 2002. Por lo tanto, superado este condenable episodio, el Estado venezolano, al igual que el resto de los Estados de las Américas, debe respetar la totalidad de los derechos y libertades consagrados en el marco jurídico interamericano. En este sentido, y tomando en cuenta tanto la argumentación del Estado arriba transcrita como la interpretación que de las normas de la Ley de Responsabilidad Social ha hecho la autoridad competente, resulta indispensable recordar que en ningún caso cabe limitar el derecho a la libertad de expresión invocando meras conjeturas sobre eventuales afectaciones del orden, ni circunstancias hipotéticas derivadas de interpretaciones subjetivas de las autoridades frente a hechos que no planteen claramente un riesgo actual, cierto, objetivo e inminente de disturbios graves o de violencia anárquica⁵²⁸.

525. La CIDH indica, siguiendo la reiterada doctrina y jurisprudencia internacional en la materia, que la imposición de sanciones por el abuso de la libertad de expresión bajo el cargo de incitación a la violencia (entendida como la incitación a la comisión de crímenes, a la ruptura del orden público o de la seguridad nacional) debe tener como presupuesto la prueba actual, cierta, objetiva y contundente de que la persona no estaba simplemente manifestando una opinión (por dura, injusta o perturbadora que ésta sea), sino que tenía la clara intención de cometer un crimen y la posibilidad actual, real y efectiva, de lograr sus objetivos⁵²⁹. Si no fuera así, se estaría admitiendo la posibilidad de sancionar opiniones, y todos los Estados estarían habilitados para suprimir cualquier pensamiento o expresión crítica de las autoridades que, como el anarquismo o las opiniones radicalmente contrarias al orden establecido, cuestionan incluso, la propia existencia de las instituciones vigentes. En una democracia, la legitimidad y fortaleza de las instituciones se arraigan y fortalecen gracias al vigor del debate público sobre su funcionamiento y no a su supresión.

526. Asimismo, la jurisprudencia interamericana ha indicado claramente que, para que se imponga cualquier sanción en nombre del orden público (entendido como la seguridad, salubridad o moralidad pública), es necesario demostrar que el concepto de "orden" que se está defendiendo no es uno autoritario o autárquico, sino el de un orden democrático entendido como la existencia de las condiciones estructurales para que todas las personas, sin discriminación, puedan ejercer sus derechos en libertad, con vigor y sin

⁵²⁷ CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela*, párr. 373. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 4 rev. 1. 24 [de] octubre [de] 2003. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Venezuela2003sp/cap.6.htm>.

⁵²⁸ Corte IDH. *Caso Kímel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 63; Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs. 63-69.

⁵²⁹ Al respecto, ver los siguientes casos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: *Karatas v. Turkey* [GC], no. 23168/94. ECHR 1999-IV; *Gerger v. Turkey* [GC], no. 24919/94, 8 July 1999; *Okçuoglu v. Turkey* [GC], no. 24246/94, 8 July 1999; *Arslan v. Turkey* [GC], no. 23462/94, 8 July 1999; *Erdogdu v. Turkey*, no. 25723/94, § 69, ECHR 2000 – VI. Asimismo, Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 77

miedo a ser sancionados por ello. En efecto, para la Corte Interamericana, en términos generales, el “orden público” no puede ser invocado para suprimir un derecho garantizado por la Convención Americana, para desnaturalizarlo o para privarlo de contenido real. Si este concepto se invoca como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, debe ser interpretado de forma estrictamente ceñida a las justas exigencias de una sociedad democrática, que tenga en cuenta el equilibrio entre los diferentes intereses en juego, y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención Americana⁵³⁰.

527. Las consideraciones anteriores deben ser tenidas en cuenta por el Estado venezolano al momento de interpretar cualquier norma que restrinja el derecho humano a pensar y expresarse libremente, en particular, las disposiciones consagradas en la Ley de Responsabilidad Social antes citadas.

b) Las autoridades de aplicación de la Ley de Responsabilidad Social: Conatel y el Directorio de Responsabilidad Social

528. En relación con este punto, el Estado señaló que,

La Ley prevé diferentes órganos destinados para [la] aplicación [de la Ley de Responsabilidad Social], siendo uno ellos la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel), órgano regulador del sector de las telecomunicaciones en Venezuela, con personalidad jurídica, patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional y autonomía técnica, financiera, organizativa, normativa y administrativa. [...] El Directorio de Responsabilidad Social es el segundo órgano encargado de velar por la correcta aplicación de la Ley Resorte, de su composición se desprende el carácter democrático y participativo de los diversos sectores de la sociedad, así como del poder político y tiene entre sus funciones establecer las sanciones conforme a esta Ley, así como emitir sus recomendaciones en cuanto a la revocatoria de las habilitaciones o la no renovación de las concesiones⁵³¹.

529. Conatel, el órgano rector de las telecomunicaciones en Venezuela, es definido en el artículo 35 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones como “un instituto autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional, con autonomía técnica, financiera, organizativa y administrativa de conformidad con esta Ley y demás disposiciones aplicables”⁵³².

530. Actualmente, en virtud del Decreto 6.707 de la Presidencia de la República (Gaceta Oficial No. 39.178 de 14 de mayo de 2009), Conatel se encuentra adscrito al Ministerio del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda⁵³³.

⁵³⁰ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 67.

⁵³¹ República Bolivariana de Venezuela. 13 de agosto de 2009. Cuestionario sobre derechos humanos presentado a solicitud de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Oficina del Agente del Estado para los Derechos Humanos ante el Sistema Interamericano e Internacional, págs. 120-121.

⁵³² Conatel fue creada el 5 de septiembre de 1991 a través del Decreto 1.828 (Gaceta Oficial No. 34.801 de 18 de septiembre de 1991) y adscrita originalmente al entonces Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Disponible en: <http://www.conatel.gob.ve/conatel.asp>; Ley Orgánica de Telecomunicaciones. Gaceta Oficial No. 36.970 de 12 de junio de 2000. Disponible en: http://www.tsj.gov.ve/legislacion/LT_ley.htm.

⁵³³ El artículo 3.24 del Decreto 6.707 establece como nueva competencia del Ministerio del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda, “[o]rtorgar, revocar, renovar y suspender, las habilitaciones administrativas y concesiones en materia de radiodifusión sonora y televisión abierta y de radiodifusión sonora y televisión abierta comunitarias de servicio público sin fines de lucro, de conformidad con la normativa que fija la materia”. El artículo 6 adscribe formalmente a Conatel al Ministerio del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda. Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. *Decreto 6.707 de la Presidencia de la República* (Gaceta Oficial No. 39.178 de 14 de mayo de 2009). Disponible en:

531. De acuerdo con el artículo 40 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, el directorio de Conatel está conformado por un director general y cuatro miembros, todos designados por el Presidente de la República, el cual también puede destituirlos a su arbitrio⁵³⁴.

532. Conatel es el órgano facultado para iniciar los procedimientos administrativos por violación de las disposiciones de la Ley de Responsabilidad Social. También se encarga de aplicar las sanciones resueltas por el Directorio de Responsabilidad Social. El artículo 19.11 de la Ley de Responsabilidad Social dispone así que Conatel podrá “[a]brir de oficio o a instancia de parte, los procedimientos administrativos derivados de esta Ley, así como aplicar las sanciones y dictar los demás actos a que hubiere lugar de conformidad con lo previsto en esta Ley”⁵³⁵.

533. Por otro lado, el artículo 20 de la Ley de Responsabilidad Social creó el Directorio de Responsabilidad Social, el cual tiene competencia para “[e]stablecer e imponer las sanciones a que haya lugar de conformidad con esta Ley”. El artículo 35 de la misma norma dispone que el Directorio de Responsabilidad Social “emite los actos que ponen fin al procedimiento administrativo sancionatorio” que inicia Conatel. El Directorio de Responsabilidad Social está encabezado por el director general de Conatel e incluye a seis funcionarios elegidos por los ministros e instituciones estatales, dos representantes de grupos de usuarios organizados por Conatel, un representante de la universidad y *un representante de la iglesia*⁵³⁶.

534. En el Informe Anual 2005, la CIDH manifestó su preocupación, “por la creación del Directorio [...] de Responsabilidad Social, [el cual cuenta] con amplio poder para sancionar sin los límites necesarios para cualquier organización de este tipo. Preocupa, entre otras cosas, que el Directorio puede sesionar con sólo la presencia de los miembros que pertenecen al Estado y que puede tomar decisiones por mayoría simple. [...] La Comisión y la Relatoría [Especial] consideran que la operación de [este organismo] en la manera prevista en la Ley facilita el ejercicio de la censura previa y posterior por parte del Estado”⁵³⁷.

http://www.asambleanacional.gob.ve/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=121&dir=DESC&order=date&Itemid=190&limit=10&limitstart=100.

⁵³⁴ El artículo 40 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones establece lo siguiente: “El Consejo Directivo estará integrado por el Director General de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones quien lo presidirá y cuatro Directores, quienes serán de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, cada uno de los cuales tendrá un suplente, designado en la misma forma, quien llenará las faltas temporales. Las ausencias temporales del Presidente, serán suplidas por el Director Principal que este designe. El Director General o quien haga sus veces y dos Directores formarán quórum. La decisión se tomará por mayoría de los directores presentes. En caso de empate, el Director General tendrá voto de calidad. El Director General de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, así como los miembros del Consejo Directivo y sus suplentes, serán de libre remoción por el Presidente de la República. Los miembros del Consejo Directivo, distintos del Director General, no tendrán el carácter de funcionarios de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones”. Ley Orgánica de Telecomunicaciones. Gaceta Oficial No. 36.970 de 12 de junio de 2000. Disponible en: http://www.tsj.gov.ve/legislacion/LT_ley.htm.

⁵³⁵ Texto actualizado de la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión. Gaceta Oficial No. 38.333 de 12 de diciembre de 2005. Disponible en: http://www.conatel.gob.ve/download/marco_legal/Ley%20Responsabilidad%20Reforma.pdf.

⁵³⁶ Texto actualizado de la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión. Gaceta Oficial No. 38.333 de 12 de diciembre de 2005. Disponible en: http://www.conatel.gob.ve/download/marco_legal/Ley%20Responsabilidad%20Reforma.pdf.

⁵³⁷ CIDH. *Informe Anual 2005*. Capítulo IV: Desarrollo de los derechos humanos en la región, párr. 356. [...] Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2005sp/cap.4d.htm>.

535. En el presente Informe, la CIDH reitera su preocupación en esta materia. La CIDH recuerda que la búsqueda de un grado significativo de imparcialidad, autonomía e independencia para los órganos encargados de regular las telecomunicaciones en un país nace del deber de los Estados de garantizar el máximo grado de pluralismo y diversidad de los medios de comunicación en el debate público. Las salvaguardas necesarias para evitar la cooptación de los medios de comunicación por parte del poder político o económico no es otra cosa que una garantía funcional e institucional para promover la formación de una opinión pública libre, la fluidez y profundidad de los procesos comunicativos sociales, y el intercambio y la divulgación de información e ideas de toda índole⁵³⁸. Las garantías de imparcialidad e independencia de la entidad de aplicación, aseguran el derecho de todos los habitantes a que los medios de comunicación no resulten, por vía indirecta, controlados por grupos políticos o económicos.

536. La CIDH observa que los miembros del directorio de Conatel pueden ser libremente designados y destituidos por el Presidente de la República sin que existan salvaguardas destinadas a asegurar su independencia e imparcialidad. Asimismo, cabe señalar que siete de los once miembros del Directorio de Responsabilidad Social son elegidos por el poder ejecutivo, y que la Ley de Responsabilidad Social no establece criterio alguno para la designación de los miembros del Directorio de Responsabilidad Social, ni define un plazo fijo para el ejercicio de sus cargos ni establece causales taxativas para su remoción. No existen entonces garantías institucionales, orgánicas ni funcionales de independencia de los citados órganos.

537. En el contexto de la problemática planteada, llaman la atención de la CIDH y de su Relatoría Especial, los diversos pronunciamientos de las más altas autoridades del Estado en los que se hace referencia a las posibles sanciones que podrían ser adoptadas contra quienes han manifestado una línea editorial opositora o crítica de las políticas de gobierno. Como se verá posteriormente, la apertura de varios de los procedimientos administrativos que se describen en este capítulo estuvo precedida por declaraciones de las más altas autoridades públicas que exhortaban a Conatel y al Directorio de Responsabilidad Social a sancionar ejemplarmente a los medios de comunicación calificados como “golpistas”. A manera de ejemplo, en el programa *Aló Presidente* de 10 de mayo de 2009, en el cual se anunció el traspaso de Conatel al Ministerio de Obras Públicas y Vivienda, el Presidente Hugo Chávez, al referirse a un medio de comunicación, señaló:

Todos sabemos de quién estoy hablando [...] En una dictadura hace rato ya lo hubiesen cerrado, pero en Venezuela hay democracia por lo que los organismos correspondientes actuarán sobre ese caso. [...] Haremos lo que haya que hacer, y aquí los espero. En Venezuela debe acabarse la impunidad. [...] Están jugando con fuego, manipulando, incitando al odio, todos los días [...]. Yo sólo les digo, y al pueblo venezolano se lo digo, que eso no va a continuar así. [...] Allí te va la responsabilidad Diosdado, de seguir con la batalla de la dignidad [...], [no podemos] tolerar más el terrorismo mediático de los canales privados⁵³⁹.

538. Por tanto, y tomando en consideración los estándares descritos en esta sección, la CIDH exhorta al Estado a modificar el texto del artículo 29 de la Ley de

⁵³⁸ CIDH. *Informe Anual 2008*. Volumen II: Informe Anual 2008 de la Relatoría Especial [...]. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión, párr. 200. OEA/Ser.L/V/II.134. Doc. 5 rev. 1. 25 febrero 2009. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

⁵³⁹ *Aló Presidente*. 10 de mayo de 2009. “Se acabará en Venezuela transmisión de mensajes de odio y conspiración”. Disponible en: <http://alopresidente.gob.ve/noticia/se-acabara-en-venezuela-transmision-de-mensajes-de-odio-y-conspiracion.html>.

Responsabilidad Social, a sujetar la interpretación de las disposiciones sancionatorias a los estándares regionales mencionados y a establecer garantías institucionales, orgánicas y funcionales para asegurar la independencia de la autoridad de aplicación de las normas de radiodifusión con la finalidad de asegurar que la apertura de los procedimientos administrativos y la eventual imposición de sanciones en el marco de dicho instrumento estén a cargo de órganos imparciales e independientes del poder ejecutivo.

ii. La Ley Orgánica de Educación y las limitaciones a la libertad de expresión

539. El 13 de agosto de 2009 la Asamblea Nacional aprobó la Ley Orgánica de Educación (Gaceta Oficial No. 5.929 de 15 de agosto de 2009). La CIDH llama la atención del Estado sobre las disposiciones contenidas en los artículos 9, 10 y 11 de dicha norma⁵⁴⁰.

540. La CIDH observa que las disposiciones citadas establecen que los medios de comunicación (incluso los medios privados) son “servicios públicos”. Asimismo, consagran una serie de limitaciones que no sólo superan las limitaciones legítimas que se derivan del artículo 13 de la Convención Americana, sino que se describen con una enorme amplitud, imprecisión y vaguedad. Finalmente, las normas en cuestión delegan en futuras reglamentaciones la implementación del régimen sancionatorio por la vulneración de los preceptos arriba mencionados.

541. Frente a estas disposiciones, preocupa a la CIDH que la clasificación o uso de la categoría “servicios públicos” para los medios de comunicación privados en Venezuela pueda ser usada para restringir el derecho a la libertad de expresión de manera incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana. La CIDH recuerda al Estado que cualquier restricción al derecho a la libertad de expresión necesariamente debe obedecer a causales claras y expresamente definidas por la ley y no en decisiones reglamentarias o administrativas, y que en todos los casos, las restricciones que se impongan a la libertad de expresión deben ser necesarias para preservar las condiciones que caracterizan a una sociedad democrática, consagradas en la Convención Americana. En esa medida, resulta indispensable modificar las disposiciones mencionadas en aquellos aspectos que vulneran los estándares interamericanos.

⁵⁴⁰ El artículo 9 dispone lo siguiente: “Educación y medios de comunicación. Los medios de comunicación social, como servicios públicos son instrumentos esenciales para el desarrollo del proceso educativo y como tales, deben cumplir funciones informativas, formativas y recreativas que contribuyan con el desarrollo de valores y principios establecidos en la Constitución de la República y la presente Ley, con conocimientos, desarrollo del pensamiento crítico y actitudes para fortalecer la convivencia ciudadana, la territorialidad y la nacionalidad. [...] En los subsistemas del Sistema Educativo se incorporan unidades de formación para contribuir con el conocimiento, comprensión, uso y análisis crítico de contenidos de los medios de comunicación social. Asimismo la ley y los reglamentos regularán la propaganda en defensa de la salud mental y física de la población”.

Por su parte, el artículo 10 señala: “Prohibición de incitación al odio. Se prohíbe en todas las instituciones y centros educativos del país, la publicación y divulgación de programas, mensajes, publicidad, propaganda y promociones de cualquier índole, a través de medios impresos, audiovisuales u otros que inciten al odio, la violencia, la inseguridad, la intolerancia, la deformación del lenguaje; que atenten contra los valores, la paz, la moral, la ética, las buenas costumbres, la salud, la convivencia humana, los derechos humanos y el respeto a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, que promuevan el terror, las discriminaciones de cualquier tipo, el deterioro del medio ambiente y el menoscabo de los principios democráticos, de soberanía nacional e identidad nacional, regional y local”.

Finalmente, el artículo 11 establece lo siguiente: “Prohibición de mensajes contrarios a la soberanía nacional. Se prohíbe en todas las instituciones y centros educativos oficiales y privados, la difusión de ideas y doctrinas contrarias a la soberanía nacional y a los principios y valores consagrados en la Constitución de la República”.

542. Ahora bien, la CIDH toma en cuenta que el artículo 13.5 de la Convención Americana dispone expresamente que: “Estará prohibida por ley toda propaganda a favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”.

543. Las normas citadas de la Ley Orgánica de Educación establecen causales de restricción a la libre expresión que son distintas a las consagradas en el artículo 13 de la Convención Americana, como aquella que prohíbe, por ejemplo, divulgar información que promueva la “deformación del lenguaje” o que atente contra “los valores”. Asimismo, estas disposiciones contienen descripciones ambiguas e imprecisas que difícilmente permiten diferenciar entre la conducta prohibida y aquella que no lo está. Se trata en suma, de normas que por un lado vulneran el principio de estricta legalidad aplicable a las restricciones de la libertad de expresión y, por otro, establecen restricciones en hipótesis no autorizadas por la Convención Americana.

544. Asimismo, en cuanto a las normas que prohíben la incitación a la violencia, como ya se explicó, éstas deben tener como presupuesto la prueba objetiva y contundente de que la persona no estaba simplemente manifestando una opinión, sino que tenía la clara intención de cometer un ilícito y la posibilidad actual, real y efectiva de lograr sus objetivos. En consecuencia, cualquier reglamentación legal debe impedir que resulte suficiente invocar como razón para limitar la libertad de expresión, meras conjeturas sobre eventuales afectaciones del orden, o circunstancias hipotéticas derivadas de interpretaciones subjetivas de las autoridades frente a hechos que no planteen claramente un riesgo actual, cierto, objetivo e inminente de violencia.

545. Por las consideraciones anteriores, la CIDH exhorta al Estado a adaptar su legislación a los estándares aquí descritos.

iii. La tipificación de los delitos contra el honor

a) El Código Penal

546. En marzo de 2005 se reformó el Código Penal ampliando el alcance de las normas de protección del honor y la reputación de los funcionarios estatales contra la emisión de expresiones críticas que puedan ser consideradas ofensivas⁵⁴¹. Antes de la reforma de 2005, el Presidente de la República, el Vicepresidente Ejecutivo, los ministros de gobierno, los gobernadores, el Alcalde Mayor del Distrito Metropolitano de Caracas, los magistrados del Tribunal Supremo, los presidentes de los Consejos Legislativos y los jueces

⁵⁴¹ En el Informe Anual 2005, la CIDH señaló: “La Comisión y la Relatoría para la Libertad de Expresión también expresan su preocupación por la reforma al Código Penal efectuada en marzo de 2005. La Relatoría considera que esta reforma fortalece y expande un marco legal que criminaliza formas de expresión protegidas por la Convención Americana, tanto por periodistas como por ciudadanos privados. La Relatoría observa que la reforma expande a las normas de desacato en número de funcionarios públicos protegidos y en contenido. También observa que las nuevas normas aumentan las penas para desacato y otras formas de difamación, injuria, instigación, ultraje y calumnia, entre otros delitos. También criminaliza nuevos tipos de protesta en contra del gobierno, tanto en el ámbito público como privado, y aumenta las penas para las violaciones a estas normas”. CIDH. *Informe Anual 2005*. Capítulo IV, párr. 353. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2005sp/cap.4d.htm>. También ver: CIDH. *Informe Anual 2005*. Volumen III: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II, párr. 227. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=662&IID=2>; Relatoría Especial – CIDH. 28 de marzo de 2005. *Comunicado de Prensa No. 118/05*. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=402&IID=2>; CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela*, párrs. 451-467. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 4 rev. 1. 24 octubre 2003. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Venezuela2003sp/cap.6.htm>.

superiores, podían iniciar procesos penales por el delito de desacato. La modificación legislativa agregó a la lista a los miembros de la Asamblea Nacional, a los funcionarios del Consejo Nacional Electoral, al Fiscal General, al Procurador General, al Defensor del Pueblo, al Contralor General y a los miembros del Alto Mando Militar.

547. El texto vigente de los artículos 147 y 148 del Código Penal establece lo siguiente:

Artículo 147. Quien ofendiere de palabra o por escrito, o de cualquier otra manera irrespetare al Presidente de la República o a quien esté haciendo sus veces, será castigado con prisión de seis a treinta meses si la ofensa fuere grave, y con la mitad de ésta si fuere leve.

La pena se aumentará en una tercera parte si la ofensa se hubiere hecho públicamente.

Artículo 148. Cuando los hechos especificados en el artículo precedente se efectuaren contra la persona del Vicepresidente Ejecutivo de la República, de alguno de los Magistrados o Magistradas del Tribunal Supremo de Justicia, de un Ministro del Despacho, de un Gobernador de estado, de un diputado o diputada de la Asamblea Nacional, del Alcalde Metropolitano, o de algún rector o rectora del Consejo Nacional Electoral, o del Defensor del Pueblo, o del Procurador General, o del Fiscal General o del Contralor General de la República, o algún miembros [sic] del Alto Mando Militar, la pena indicada en dicho artículo, se reducirá a su mitad, y a su tercera parte si se trata de los Alcaldes de los municipios⁵⁴².

548. Cabe señalar que la reforma de marzo de 2005 mantuvo el artículo relacionado con el tipo penal conocido como “vilipendio”, el cual consagra una suerte de desacato contra las instituciones del Estado. El texto vigente del artículo 149 del Código Penal señala:

Artículo 149. Cualquiera que vilipendiere públicamente a la Asamblea Nacional, al Tribunal Supremo de Justicia o al Gabinete o Consejo de Ministros, así como a alguno de los consejos legislativos de los estados o algunos de los tribunales superiores, será castigado con prisión de quince días a diez meses.

En la mitad de dicha pena incurrirán los que cometieren los hechos a que se refiere este artículo, con respecto a los consejos municipales.

La pena se aumentará proporcionalmente en la mitad, si la ofensa se hubiere cometido hallándose las expresadas corporaciones en ejercicio de sus funciones oficiales⁵⁴³.

549. En comunicación de 13 de agosto de 2009, el Estado señaló que estas normas, “lo que pretenden es exigir la responsabilidad personal de quienes incitan a acciones ilegales contra los sujetos de las normas, que afectan el respeto que merecen como personas (seres humanos), lo que a su vez asienta el respeto por las instituciones, evitando que se afecte la moral pública; porque unas instituciones dirigidas por personas contra las que se potencia el odio, sin razones fácticas serias que lo sustente, entorpece socialmente la labor de las instituciones que dirigen o a las que pertenecen. Por ejemplo, los artículos [147]

⁵⁴² Código Penal de Venezuela. Gaceta Oficial No. 5768E de 13 de agosto de 2005. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.ve/leyes/6-CODIGOPENAL.pdf>.

⁵⁴³ Código Penal de Venezuela. Gaceta Oficial No. 5768E de 13 de agosto de 2005. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.ve/leyes/6-CODIGOPENAL.pdf>.

y [148] del Código Penal tratan una doble protección, a la persona humana y al cargo, con el fin de no debilitar al Estado". Añadió que "denigrar públicamente a las instituciones (vilipendio) puede perseguir su debilitamiento con fines de desprestigio, para así lograr un desacato colectivo a lo que ellas –conforme a la ley- deban obrar o cumplir". Finalmente, indica que este tipo de discursos, "como parte de un plan o de un movimiento tendente a la desobediencia pública, al caos, a quebrar el orden o la moral pública, no puede ser tolerado por el Estado, ya que, con tal tolerancia, podría estar jugándose su subsistencia"⁵⁴⁴.

550. A este respecto, las justificaciones expuestas por el Estado no sólo no contribuyen a justificar la existencia y legitimidad de dichas disposiciones en un ordenamiento democrático sino que, por el contrario, se convierten en razones para impugnar su compatibilidad con la Convención Americana. En efecto, a diferencia de lo que sostiene el Estado, los órganos del sistema interamericano de protección de derechos humanos, han sido enfáticos al sostener que el vigor de una democracia se fortalece, entre otras cosas, gracias a la intensidad de sus debates sobre los asuntos públicos y no en virtud de la supresión de dichos debates. En consecuencia, los Estados deben comprometerse con un marco regulatorio que promueva una discusión libre, abierta, plural y desinhibida sobre todos los temas de relevancia pública, lo que implica diseñar instituciones que permitan, y no que inhiban o dificulten, la deliberación. Como lo ha sostenido la Corte Interamericana, esta defensa de la libertad de expresión incluye la protección de afirmaciones que puedan resultar ofensivas, perturbadoras o ingratas para el Estado, pues tal es la exigencia de un orden democrático que se funde en la diversidad y el pluralismo. Asimismo, la doctrina y la jurisprudencia han sido coherentes, consistentes y reiterativas al indicar que las expresiones críticas que cuestionan a las autoridades públicas o las instituciones merecen una mayor –y no una menor– protección en el sistema interamericano. Así lo ha sostenido la Corte Interamericana en todos y cada uno de los casos resueltos en materia de libertad de expresión. Los argumentos expuestos por el Estado para aplicar las normas del derecho penal a la crítica o a la disidencia se apartan, como resulta obvio, de las consideraciones aquí planteadas.

551. Por ello, resulta de especial preocupación la aplicación de las instituciones propias del derecho penal para limitar o inhibir discusiones públicas de la mayor relevancia. Éste es el caso de las figuras del desacato y del "vilipendio" tal y como se encuentran consagradas en las normas antes citadas del Código Penal de Venezuela.

552. La CIDH y su Relatoría Especial han formulado de manera reiterada sus objeciones frente a la existencia de leyes penales de desacato como las que acaban de ser expuestas. En su criterio, las leyes de desacato "están en conflicto con la convicción de que la libertad de expresión y de opinión es la 'piedra de toque de todas las libertades a las cuales se consagran las Naciones Unidas' y 'una de las más sólidas garantías de la democracia moderna'"⁵⁴⁵. En tal medida, las leyes de desacato son una restricción ilegítima de la libertad de expresión, porque: (a) no responden a un objetivo legítimo bajo la Convención Americana, y (b) no son necesarias en una sociedad democrática. La CIDH ha establecido que:

⁵⁴⁴ República Bolivariana de Venezuela. 13 de agosto de 2009. Cuestionario sobre derechos humanos presentado a solicitud de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Oficina del Agente del Estado para los Derechos Humanos ante el Sistema Interamericano e Internacional, páginas 114-115.

⁵⁴⁵ CIDH. *Informe Anual 1994*. Capítulo V: *Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. OEA/Ser. Título I: Introducción. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/94span/cap.V.htm#CAPITULO%20V>.

la aplicación de leyes de desacato para proteger el honor de los funcionarios públicos que actúan en carácter oficial les otorga injustificadamente un derecho a la protección del que no disponen los demás integrantes de la sociedad. Esta distinción invierte directamente el principio fundamental de un sistema democrático que hace al gobierno objeto de controles, entre ellos, el escrutinio de la ciudadanía, para prevenir o controlar el abuso de su poder coactivo. Si se considera que los funcionarios públicos que actúan en carácter oficial son, a todos los efectos, el gobierno, es entonces precisamente el derecho de los individuos y de la ciudadanía criticar y escrutar las acciones y actitudes de esos funcionarios en lo que atañe a la función pública⁵⁴⁶.

553. Para la CIDH la aplicación del tipo penal de desacato a quienes divulgan expresiones críticas frente a los funcionarios públicos es *per se* contraria a la Convención Americana, puesto que constituye una aplicación de responsabilidades ulteriores por el ejercicio de la libertad de expresión que son innecesarias en una sociedad democrática, y desproporcionadas por sus efectos graves sobre el emisor y sobre el libre flujo de información en la sociedad. Las leyes de desacato son un medio para silenciar ideas y opiniones impopulares, y disuaden las críticas al generar temor a las acciones judiciales, las sanciones penales y las sanciones monetarias. La legislación sobre desacato es desproporcionada por las sanciones que establece frente a las críticas sobre el funcionamiento de las instituciones estatales y sus miembros, por lo cual suprime el debate esencial para el funcionamiento de un sistema democrático, restringiendo innecesariamente la libertad de expresión[.]

554. Por otra parte, la CIDH ha explicado sus objeciones a las normas de difamación, injuria y calumnia, particularmente, cuando se utilizan para procesar a quienes han hecho valoraciones críticas sobre asuntos de interés público, sobre personas que tienen relevancia pública o sobre el funcionamiento de las instituciones.

555. Asimismo, la CIDH y su Relatoría Especial han cuestionado el uso del derecho penal para proteger la “honra” o “reputación” de ideas o instituciones. Las instituciones públicas no tienen un derecho a la honra sino el deber de mantener a salvo su legitimidad. Lo anterior se logra no mediante la supresión del debate público, sino a través del triunfo de los argumentos a favor de instituciones respetuosas del estado de derecho.

556. Al contrario de lo que sostiene el Estado, las expresiones, informaciones y opiniones críticas sobre asuntos de interés público, sobre el funcionamiento del Estado y sus instituciones, o sobre los funcionarios públicos, gozan de una mayor protección bajo la Convención Americana, lo cual implica que el Estado debe abstenerse, con mayor rigor, de establecer limitaciones a estas formas de expresión⁵⁴⁷. En efecto, como ya se ha indicado, la legitimidad y fortaleza de las instituciones se construye gracias al debate público y no como efecto de su supresión.

557. Como ha señalado reiteradamente la CIDH, la libre circulación de informaciones o expresiones críticas sobre los funcionarios públicos merece una protección

⁵⁴⁶ CIDH. *Informe Anual 1994*. Capítulo V: *Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Título IV: Las leyes de desacato son incompatibles con el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos porque reprimen la libertad de expresión necesaria para el debido funcionamiento de una sociedad democrática. Apartado B). OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/94span/cap.V.htm#CAPITULO%20V>.

⁵⁴⁷ Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párrs. 83-84; *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 125 y 128.

especial por las razones que se resumen a continuación. En primer lugar, porque las expresiones o informaciones que pueden ofender a las autoridades públicas se encuentran sometidas a un mayor riesgo de censura. En segundo lugar, porque la deliberación sobre los asuntos o funcionarios públicos es una de las condiciones esenciales para que la sociedad pueda acceder a informaciones o puntos de vista relevantes para adoptar de manera consciente e informada sus propias decisiones colectivas. En tercer lugar, porque los funcionarios que actúan en nombre del Estado, en razón de la naturaleza pública de las funciones que cumplen y de los recursos que emplean, deben estar sometidos a un mayor escrutinio y, por ello, a un mayor umbral de tolerancia ante la crítica. Finalmente, porque los funcionarios públicos tienen mayores y mejores posibilidades de defenderse en un debate público que las personas que no ostentan cargos o funciones oficiales.

558. Por otra parte, las normas de desacato y vilipendio citadas comprometen seriamente el principio de estricta legalidad. En efecto, los verbos rectores de dichos tipos son de tal vaguedad que simplemente resulta imposible distinguir entre una crítica protegida y la conducta sancionada.

559. En este punto, no sobra recordar que actualmente existe un proceso muy valioso en toda la región, a través del cual los poderes legislativos y, en su caso, los más altos tribunales de justicia, han venido derogando o han ordenado inaplicar las leyes de desacato, las normas sobre “vilipendio” y las disposiciones de injuria y calumnia cuando han sido aplicadas para sancionar a quienes se han referido al comportamiento de funcionarios públicos⁵⁴⁸.

560. En el *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela* (2003), la CIDH ya había señalado que “no puede legítimamente imponerse una sanción que impida o restrinja el diálogo necesario entre los habitantes de un país y las personas que ejercen cargos públicos. Una sanción desmedida puede provocar un silenciamiento de las críticas necesarias a la administración pública. Al restringir la libertad de expresión en esta medida se transforma a la democracia en un sistema donde el autoritarismo encuentra un terreno fértil para imponerse sobre la voluntad de la sociedad”⁵⁴⁹.

561. Durante los últimos años, la CIDH ha recibido información que indica que varios periodistas que trabajan para medios de comunicación de oposición en Venezuela fueron sometidos a procesos penales que aplicaron las disposiciones sobre desacato y difamación. La CIDH reconoce que en Venezuela no existe una aplicación sistemática de tales figuras, sin embargo, expresa su preocupación porque en muchos de estos casos, los procesos permanecen abiertos en los tribunales durante muchos años, lo cual produce un efecto de intimidación y autocensura en los periodistas y medios de comunicación⁵⁵⁰. Por otra parte, por las razones que ya han sido explicadas, la existencia misma de estas

⁵⁴⁸ Relatoría Especial – CIDH. 22 de junio de 2009. *Comunicado de Prensa R38/09*. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=750&IID=2>.

⁵⁴⁹ CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela*, párr. 462. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 4 rev. 1. 24 octubre 2003. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Venezuela2003sp/cap.6.htm>.

⁵⁵⁰ CIDH. *Informe Anual 2007*. Capítulo IV, párr. 252. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2007sp/cap4Venezuela.sp.htm>; CIDH. *Informe Anual 2006*. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II, párrs. 211-213. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=691&IID=2>; CIDH. *Informe Anual 2005*. Capítulo IV, párr. 363. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2005sp/cap.4d.htm>; CIDH. *Informe Anual 2005*. Volumen III: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II, párrs. 228-232. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=662&IID=2>.

disposiciones produce un efecto inhibitor que afecta de manera desproporcionada el derecho a la libertad de expresión.

562. Por tanto, y tal como hiciera en su *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela* (2003), la CIDH concluye nuevamente que en la legislación penal de Venezuela existe normativa que es incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana⁵⁵¹. En consecuencia, la CIDH exhorta al Estado venezolano para que de manera urgente adecue su legislación penal conforme a los estándares aquí descritos con referencia a las normas que regulan el desacato y el vilipendio.

b) El Código Orgánico de Justicia Militar

563. El artículo 505 del Código Orgánico de Justicia Militar establece que: “Incurrirá en pena de tres a ocho años de prisión el que en alguna forma injurie, ofenda o menosprecie a las Fuerzas Armadas Nacionales o alguna de sus unidades”⁵⁵².

564. Como ya se explicó, la sanción penal a quien exprese opiniones que puedan “ofender” o “menospreciar” a las instituciones, resulta contraria a los estándares internacionales en materia de libertad de expresión, puesto que no constituye una restricción necesaria en una sociedad democrática.

565. Por otra parte, tal y como suele ocurrir con los tipos penales de desacato, vilipendio, difamación, injuria y calumnia, los verbos rectores del artículo 505 se presentan con tal imprecisión que resulta imposible prever con seguridad cuáles son aquellas conductas que pueden dar lugar a una sanción penal. En opinión de la CIDH, el texto de la norma impide distinguir la frontera entre el ejercicio admisible de la libertad de expresión respecto de la institución armada y el ámbito de aplicación de la prohibición legal. Dado que no existe ninguna certeza sobre cuál es el comportamiento considerado ilícito, cualquier expresión que pueda ser interpretada por cualquier persona como una crítica a las Fuerzas Armadas podría estar subsumida en la descripción típica del artículo en cuestión.

566. Sobre este punto, la Corte Interamericana ha señalado claramente que cualquier limitación consagrada en el ordenamiento penal debe responder al principio de estricta legalidad o de taxatividad penal. En otras palabras, toda restricción penal debe formularse de manera expresa, precisa, taxativa y previa, de manera que todas las personas tengan claridad sobre cuáles son las conductas precisas que, de ser cometidas, darían lugar a una sanción penal. Por ello,

en la elaboración de los tipos penales es preciso utilizar términos estrictos y unívocos, que acoten claramente las conductas punibles, dando pleno sentido al principio de legalidad penal. Esto implica una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales. La ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de

⁵⁵¹ CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela*, párr. 452. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 4 rev. 1. 24 octubre 2003. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Venezuela2003sp/cap.6.htm>.

⁵⁵² Cabe recordar que esta es la norma por la que se condenó a Francisco Usón Ramírez a seis años y cinco meses de prisión. CIDH. *Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Francisco Usón Ramírez. (Caso 12.554) contra la República Bolivariana de Venezuela*. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/demandas/12.554%20Francisco%20Uson%20Ramirez%20Venezuela%2025%20julio%202008%20ESP.pdf>

los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad⁵⁵³.

567. La CIDH considera que esta norma penal, así como los artículos antes mencionados del Código Penal, por su estructura vaga e imprecisa, vulneran el principio de estricta legalidad (*nullum crimen sine lege*) que ha sido exigido por la Corte Interamericana como condición para aceptar una restricción del derecho a la libertad de expresión, y por ende, resultan incompatibles con el artículo 13 de la Convención Americana. Por tanto, la CIDH exhorta al Estado para que adecue su legislación penal ordinaria y militar conforme a los estándares aquí descritos.

b. El uso de las cadenas presidenciales

568. El artículo 192 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones dispone lo siguiente:

Sin perjuicio de las disposiciones legales en materia de seguridad y defensa, el Presidente de la República podrá, directamente o a través de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, ordenar a los operadores que presten servicios de televisión por suscripción, a través del canal de información a sus clientes y a las empresas de radiodifusión sonora y televisión abierta la transmisión gratuita de mensajes o alocuciones oficiales, de la Presidencia o Vicepresidencia de la República o de los Ministros. Mediante reglamento se determinarán las modalidades, limitaciones y demás características de tales emisiones y transmisiones. No estará sujeta a la obligación establecida en este artículo la publicidad de los entes públicos⁵⁵⁴.

569. A su vez, el artículo 10 de la Ley de Responsabilidad Social dispone que el Estado:

[...] podrá difundir sus mensajes a través de los servicios de radio y televisión. A tales fines, podrá ordenarle a los prestadores de estos servicios la transmisión gratuita de: [...] Los mensajes previstos en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones. La orden de transmisión gratuita y obligatoria de mensajes o alocuciones oficiales podrá ser notificada válidamente, entre otras formas, mediante la sola difusión del mensaje o alocución a través de los servicios de radio o televisión administrados por el Ejecutivo Nacional. [...] Los prestadores de servicios de radio o televisión y difusión por suscripción no podrán interferir, en forma alguna, los mensajes y alocuciones del Estado que difundan de conformidad con este artículo, y deberán conservar la misma calidad y aspecto de la imagen y sonido que posea la señal o formato original⁵⁵⁵.

570. En virtud de la interpretación que las autoridades han dado a estas disposiciones, el Presidente de la República está autorizado para transmitir todos sus

⁵⁵³ Corte I.D.H., *Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú*. Sentencia de 25 de noviembre de 2004. Serie C No. 119, párr. 125. Asimismo, la Corte Interamericana ha resaltado que las leyes que prevean restricciones “deben utilizar criterios precisos y no conferir una discrecionalidad sin trabas a los encargados de su aplicación”. También ver: Corte IDH. *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009, Serie C No. 193, párrs. 116-7; *Caso Kimel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 63; *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 124.

⁵⁵⁴ Ley Orgánica de Telecomunicaciones. Gaceta Oficial No. 36.970 de 12 de junio de 2000. Disponible en: http://www.tsj.gov.ve/legislacion/LT_ley.htm.

⁵⁵⁵ Texto actualizado de la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión. Gaceta Oficial No. 38.333 de 12 de diciembre de 2005. Disponible en: http://www.conatel.gob.ve/download/marco_legal/Ley%20Responsabilidad%20Reforma.pdf.

discursos y presentaciones de forma simultánea, a través de todos los medios de comunicación mencionados en las normas precedentes, sin límite de tiempo alguno. Bajo este fenómeno, comúnmente conocido como “cadenas presidenciales”, los medios de comunicación públicos y privados de señal abierta en Venezuela están obligados a conectarse a la frecuencia del principal canal estatal, *Venezolana de Televisión (VTV)*, y transmitir las declaraciones del primer mandatario cada vez que éste lo considere necesario o conveniente.

571. En su *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela* (2003), la CIDH había constatado:

la gran cantidad de cadenas nacionales oficiales en los medios de comunicación. Las cadenas nacionales obligan a los medios de comunicación a cancelar su programación habitual para transmitir información impuesta por el gobierno. Muchas de ellas tuvieron una duración y frecuencia que podrían considerarse abusivas a la luz de la información allí vertida que no siempre podría estar sirviendo el interés público⁵⁵⁶.

572. La CIDH recibió información de organizaciones de la sociedad civil y el sector académico que indica que entre febrero de 1999 y julio de 2009, los medios de comunicación venezolanos habrían transmitido un total de 1.923 cadenas presidenciales, equivalentes a 1252 horas y 41 minutos, o lo que es igual, a 52 días no interrumpidos de emisión de mensajes del mandatario. Asimismo, la información recibida señala que en 2008 los medios de comunicación habrían transmitido 186 cadenas presidenciales (172 horas y 55 minutos), mientras que a julio de 2009 son 75 los mensajes emitidos (88 horas y 19 minutos). La información muestra además que el 13 de enero de 2009 se habría transmitido la cadena presidencial de mayor duración del período 1999-2009, equivalente a siete horas y 34 minutos. Tales cifras no incluyen la transmisión de los programas *Aló Presidente*, los diez minutos diarios para mensajes gubernamentales impuestos por la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión, ni la publicidad oficial habitual en la televisión o radio⁵⁵⁷.

573. Actualmente, la televisión por cable y satelital internacional no se encuentra vinculada a la obligación de transmitir las cadenas. Sin embargo, el 9 de julio de 2009 el

⁵⁵⁶ CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela*, párr. 487. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 4 rev. 1. 24 octubre 2003. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Venezuela2003sp/cap.6.htm>.

⁵⁵⁷ Comunicación de 14 de agosto de 2009 del Centro de Investigación de la Comunicación de la Universidad Católica Andrés Bello a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. También se indicó, en relación con el referéndum que tuvo lugar en febrero de 2009, que: “Las ‘cadenas presidenciales’, dedicadas a veces a conmemoraciones, con más frecuencia a la propaganda y casi siempre a la invectiva contra los enemigos de la Revolución bolivariana, se produjeron, de media, cada dos días a finales del año 2008. En ese período fue cuando comenzó la campaña del Jefe del Estado para una ratificación popular de la reelección ilimitada. Y también fue en ese trimestre cuando Hugo Chávez respondió a las críticas contra las ‘cadenas’. ‘¡El que quiera hacer ‘cadenas’ que llegue presidente! ¿Qué culpa tengo yo que los presidentes de la IV República no hacían ‘cadenas’?’, dijo el 30 de octubre de 2008, en una alocución en el Teatro Teresa Carreño de Caracas. Entre el 2 de febrero de 1999, fecha de su primera investidura, y el 19 de diciembre de 2008, el Jefe del Estado venezolano habló en antena 1.816 veces con una duración total de 1.179 horas; es decir, el equivalente a 49 días ininterrumpidos. Evidentemente, la desmesurada personalización del desafío que supone el referéndum explica el enorme desequilibrio del trato que le han dado los medios de comunicación, públicos o privados. Como demuestran los resultados del estudio, presentados el 6 de febrero de 2009 en el Colegio Nacional de Periodistas (CNP) de Caracas, por el Grupo de Monitoreo de Medios (GMM), que agrupa a investigadores de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) y de la Universidad de Gotemburgo (Suecia). El análisis del GMM está hecho sobre 803 piezas informativas de siete canales de televisión y 477 de cuatro emisoras de radio, en el período comprendido entre el 22 de enero y el 4 de febrero de 2009. La parte televisiva del estudio es particularmente clarificadora”. Reporteros Sin Fronteras. 13 de febrero de 2009. *Referéndum constitucional: Un paisaje mediático ensombrecido por la polarización y el exceso de alocuciones presidenciales*. Disponible en: <http://rsf.org/Referendum-constitucional-un.html>.

Ministro del Poder Popular para las Obras Públicas Diosdado Cabello anunció que se emitiría una providencia administrativa con el fin de que cualquier emisión por cable que cuente con más de un 30% de “programación venezolana” (entendiendo por ello a cualquier programa que cuente con participación profesional, financiera o técnica de origen venezolano, incluyendo la publicidad) tenga las mismas obligaciones que las leyes le imponen a la televisión abierta. De esta manera, algunos canales de cable que actualmente son clasificados como canales extranjeros (dada la definición más estrecha que existía de la expresión “programación venezolana”), deberán adecuarse al nuevo marco y cumplir no sólo la obligación de transmitir las cadenas presidenciales sino la totalidad de las disposiciones de la Ley de Responsabilidad Social de Radio y Televisión⁵⁵⁸.

574. La CIDH reconoce la potestad del Presidente de la República y de las altas autoridades del Estado para utilizar los medios de comunicación con el propósito de informar a la población acerca de los asuntos de orden económico, social o político de relevancia nacional, es decir, sobre aquellas cuestiones que revierten un interés público preponderante y que requieren ser informadas de manera urgente a través de los medios de comunicación independientes. En efecto, tal como ha señalado la Corte Interamericana, “no sólo es legítimo sino que en ciertas ocasiones es un deber de las autoridades estatales pronunciarse sobre cuestiones de interés público”⁵⁵⁹.

575. El ejercicio de esta facultad, sin embargo, no es absoluto. El hecho de que el Presidente de la República pueda, en virtud de las potestades que le confieren las leyes venezolanas, interrumpir en cualquier momento la programación habitual de los medios de comunicación públicos y privados del país, no lo autoriza para actuar sin límites en el ejercicio de dicha facultad: la información que el primer mandatario transmite a la ciudadanía a través de las cadenas presidenciales debe ser aquella estrictamente necesaria para atender necesidades urgentes de información en materias de claro y genuino interés público y durante el tiempo estrictamente necesario para transmitir dicha información. En efecto, como ya fuera mencionado, la libertad de expresión no sólo protege el derecho de los medios a difundir en libertad informaciones y opiniones propias y ajenas, sino el derecho a que no les sean impuestos contenidos ajenos. El principio 5 de la Declaración de Principios establece explícitamente que, “[l]as restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”.

576. En este sentido, tanto la CIDH y su Relatoría Especial⁵⁶⁰, como algunos órganos nacionales de Estados parte de la Convención Americana, aplicando estándares

⁵⁵⁸ Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. 9 de julio de 2009. *Punto de información del ciudadano Ministro del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda Diosdado Cabello para referirse a la situación actual de los servicios de radiodifusión sonora, televisión abierta y difusión por suscripción*, pp. 12-15. Disponible en: http://www.asambleanacional.gob.ve/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=41&&Itemid=124; Conatel. Proyecto de Providencia Administrativa. Norma Técnica sobre los Servicios de Producción Nacional Audiovisual. Disponible en: <http://www.conatel.gob.ve/download/consulta/Proyecto%20PNA%20Cp.pdf>.

⁵⁵⁹ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 131; CIDH. *Informe Anual 2008*. Volumen II: Informe Anual 2008 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión, párr. 202. OEA/Ser.L/V/II.134. Doc. 5 rev. 1. 25 febrero 2009. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

⁵⁶⁰ CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela*, párr. 487. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 4 rev. 1. 24 octubre 2003. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Venezuela2003sp/cap.6.htm>.

internacionales, han indicado que “no es cualquier información la que legitima al Presidente de la República la interrupción de la programación habitual, sino aquella que pueda revertir interés de la colectividad en el conocimiento de hechos que puedan encerrar trascendencia pública y, que sean realmente necesarios para la real participación de los ciudadanos en la vida colectiva. [...] [U]na intervención, así sea del Presidente de la República, sin ninguna clase de límite, restringe el derecho de los ciudadanos a informarse sobre otros asuntos que les interesan”⁵⁶¹.

577. Por otro lado, la CIDH considera que la falta de precisión en cuanto al establecimiento de límites para el uso de las cadenas en la Ley de Responsabilidad Social y la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, podría llegar a afectar el equilibrio informativo que las altas autoridades del Estado están en la obligación de preservar, precisamente, por su posición de garantes de los derechos fundamentales de quienes se encuentran bajo su jurisdicción.

578. La falta de control en el ejercicio de esta atribución podría llegar a desvirtuar el legítimo propósito de este mecanismo para convertirlo en un canal para fines proselitistas. Ya en la Declaración Conjunta de 2003 de los Relatores Especiales para la Libertad de Expresión se estableció claramente que, “[l]os medios de comunicación no deben ser obligados por ley a difundir mensajes de figuras políticas específicas como, por ejemplo, los Presidentes”⁵⁶².

579. En suma, toda intervención del primer mandatario en uso de este mecanismo debe resultar estrictamente necesaria para satisfacer requerimientos urgentes en materias de evidente interés público. Permitir a los gobiernos el uso ilimitado de los medios de comunicación independientes, bajo la justificación de informar a los ciudadanos sobre todo asunto relacionado con la marcha del Estado o sobre distintas cuestiones que no resultan urgentes ni necesarias y que la ciudadanía puede conocer por otras vías, conduciría, en la práctica, a aceptar el derecho de los gobiernos, a imponerle a los medios de comunicación los contenidos que deben transmitir. Toda obligación de transmitir un contenido no decidido por el propio medio, debe ajustarse estrictamente a los requisitos impuestos por el artículo 13 de la Convención Americana para entender aceptable una limitación del derecho a la libertad de expresión.

580. Tal como ha señalado la Corte Interamericana, “[d]entro de una sociedad democrática [es necesario que] se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas, opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto. La libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse”⁵⁶³. El propio Estado venezolano, en comunicación de

⁵⁶¹ Corte Constitucional de Colombia. 8 de noviembre de 2001. Sentencia C-1172/01. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra. Asimismo, ver: Corte Constitucional de Colombia. 11 de noviembre de 2005. Sentencia C-1153/05. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁵⁶² Declaración Conjunta de 2003 del Relator Especial sobre la Libertad de Opinión y Expresión de la ONU, el Representante sobre la Libertad de Prensa de la OSCE y el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la OEA. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=88&IID=2>.

⁵⁶³ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 69.

13 de agosto de 2009, enfatizó que “tiene interés en el desarrollo de medios de comunicación plurales, diversos e independientes”⁵⁶⁴.

581. Por las anteriores consideraciones, la CIDH exhorta al Estado a adecuar su legislación sobre cadenas presidenciales de acuerdo con los estándares descritos.

c. Manifestaciones de altas autoridades del Estado contra medios de comunicación y periodistas con base en la línea editorial

582. En su *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela* (2003), la CIDH advirtió que se “p[odía] constatar que ciertos discursos del Presidente Hugo Chávez Frías en contra de los medios de comunicación podían ser interpretados por sus seguidores como una exhortación a las agresiones hacia ellos. La CIDH, [...] pudo apreciar que en algunas circunstancias los discursos del Presidente Chávez eran seguidos por actos de agresión física. El Presidente, como cualquier persona en Venezuela, tiene el derecho a expresarse libremente y opinar acerca de quienes cree opositores. Pero su discurso debe cuidar no ser interpretado como una incitación a la violencia”⁵⁶⁵.

583. De manera particular, durante 2008 y 2009 altas autoridades del Estado han descalificado la labor periodística y el rol de algunos medios de comunicación independientes del gobierno, acusándolos de practicar “terrorismo mediático” y de fomentar un “discurso de odio” que afecta la “salud mental” de la población venezolana⁵⁶⁶. Según se analizará *infra*, en algunos casos, estas declaraciones se han visto seguidas de la apertura de procedimientos administrativos sancionatorios por parte de Conatel, entidad que depende del poder ejecutivo.

584. Este tipo de manifestaciones dieron lugar a que el 22 de mayo de 2009 el Relator de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión y la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH emitieran un comunicado de prensa conjunto, en el cual manifestaron que las declaraciones de altas autoridades estatales en contra de *Globovisión* y otros medios de comunicación privados en Venezuela contribuían a generar “un ambiente de intimidación” que limitaba seriamente el derecho a la libertad de expresión en Venezuela. Los relatores especiales enfatizaron que “en una democracia, la crítica, la oposición y la contradicción, deben ser toleradas como condición del principio de pluralismo, protegido por el derecho a la libertad de expresión”, y que, por ello, “la labor de las autoridades es la de crear un clima en el cual todas las personas puedan exponer sus ideas u opiniones sin miedo a ser perseguidos, sancionados o estigmatizados”⁵⁶⁷. A continuación, se

⁵⁶⁴ República Bolivariana de Venezuela. 13 de agosto de 2009. Cuestionario sobre derechos humanos presentado a solicitud de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Oficina del Agente del Estado para los Derechos Humanos ante el Sistema Interamericano e Internacional, pág. 107.

⁵⁶⁵ CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela*, párr. 392. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 4 rev. 1. 24 octubre 2003. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Venezuela2003sp/cap.6.htm>.

⁵⁶⁶ Como se verá posteriormente, luego de algunas de estas declaraciones se incrementaron los actos de violencia contra varios de estos medios de comunicación por parte de grupos de particulares afines al gobierno.

⁵⁶⁷ Relatoría Especial – CIDH. 22 de mayo de 2009. *Comunicado de Prensa No. R33/09*. Disponible en: <http://cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=747&IID=2>; Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información de la República Bolivariana de Venezuela. 22 de mayo de 2009. *Venezuela considera inadmisibles los usos de instancias de ONU y OEA para atacar a Estados miembros*. Disponible en: <http://www.minci.gob.ve/noticias/1/189268/venezuela-considera-inadmisible.html>; Venezolana de Televisión. 22 de mayo de 2009. *Venezuela considera inadmisibles los usos de instancias de ONU y OEA para atacar a Estados miembros*. Disponible en: <http://www.vtv.gob.ve/noticias-internacionales/18411>; Globovisión. 22 de mayo de 2009. *Jorge Valero: Es inadmisibles los usos de instancias de la ONU y OEA para atacar a Venezuela*. Disponible en: <http://globovision.com/news.php?nid=117513>; Venezolana de Televisión. 23 de mayo de 2009. *Comunicado de*

realizará un recuento de algunos de estos pronunciamientos, con una breve referencia al hecho que les dio origen.

585. El 13 de octubre de 2008 el periodista Rafael Poleo, director del diario *El Nuevo País*, fue invitado al programa televisivo *Aló Ciudadano*, que dirige Leopoldo Castillo y que transmite en vivo *Globovisión*. Durante el programa, Rafael Poleo sostuvo lo siguiente: “Uno sigue la trayectoria de Benito Mussolini y la trayectoria de Chávez y es igualita, por eso yo digo con preocupación, que Hugo va a terminar como Mussolini, colgado con la cabeza para abajo”. De inmediato, Leopoldo Castillo le advirtió al entrevistado que “eso no lo podía decir” ya que sus palabras podrían ser interpretadas como “apología al delito” o como “instigación”, y lo llamó a la prudencia⁵⁶⁸.

586. El 15 de octubre de 2008 Andrés Izarra, entonces Ministro del Poder Popular para la Comunicación y la Información, declaró que Rafael Poleo había realizado “un llamado al magnicidio”, “una apología del delito” que buscaba seguir “manejando la matriz del miedo” en la población venezolana. El Ministro Izarra señaló además lo siguiente: “Hacemos un llamado al Directorio de Responsabilidad Social en Radio y Televisión: por favor, hagan algo, tomen cartas en este asunto. Ése es un cuerpo colegiado, allí hay varios factores que deberían poder pronunciarse en contra de este tipo de atentados contra la libertad de expresión”⁵⁶⁹.

587. El 16 de octubre de 2008 Conatel ordenó de oficio la apertura de un procedimiento administrativo sancionatorio en contra del canal por la presunta infracción del artículo 29.1 de la Ley de Responsabilidad Social, por “difundir en su programación mensajes que, [...] pudiesen promover, hacer apología o instigar a la comisión de delitos, promover, hacer apología o incitar alteraciones del orden público, [...] contrarios a la seguridad de la nación”⁵⁷⁰.

588. El 20 de octubre de 2008 el Ministro Andrés Izarra declaró durante una entrevista que en Venezuela “[había] exceso de libertad de expresión”. El Ministro Izarra señaló que los medios de comunicación opositores eran “factores activos de [un]a conspiración [contra el gobierno que] pertenec[ían] a la clase política que ha[bía] dominado y contin[uaba] dominando [el] país”. Agregó que éstos eran “herramientas de desestabilización” y que por ello, “no ten[ía] misericordia con ellos”⁵⁷¹.

OEA y ONU responde a los intereses de los medios privados. Disponible en: <http://www.vtv.gob.ve/noticias-nacionales/18430>.

⁵⁶⁸ Comunicación de 18 de diciembre de 2008 del Estado de Venezuela a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

⁵⁶⁹ El Universal. 15 de octubre de 2008. *Solicitan a CONATEL y Fiscalía actuar en caso de Rafael Poleo*. Disponible en: http://www.eluniversal.com/2008/10/15/pol_art_solicitan-a-conatel_1093233.shtml.

⁵⁷⁰ Como se detallará posteriormente, ese mismo día por la mañana, desconocidos arrojaron una bomba lacrimógena al edificio donde residía Leopoldo Castillo, conductor de *Aló Ciudadano*. Comunicación de 18 de diciembre de 2008 del Estado de Venezuela a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, p. 4. Asimismo, en su Informe Anual 2008, la CIDH señaló que “el actual ambiente de hostilidad y polarización, se ve impulsado con el inicio de procesos administrativos que buscarían responsabilizar a medios de comunicación independientes del gobierno, por opiniones expresadas en programas transmitidos en directo por personas que no pertenecen al canal”. CIDH. *Informe Anual 2008*. Capítulo IV: Desarrollo de los derechos humanos en la región, párr. 376. OEA/Ser.L/V/II.134. Doc. 5 rev. 1. 25 febrero 2009. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/cap4.Venezuela.sp.htm>.

⁵⁷¹ Hoy. 20 de octubre de 2008. *En Venezuela hay “exceso de libertad de expresión” según gobierno*. Disponible en: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/en-venezuela-hay-exceso-de-libertad-de-expresion-segun-gobierno-313168.html>; Espacio Público. *Situación del derecho a la libertad de expresión e información en Venezuela 2008*, pp. 165-166. Disponible en: <http://www.espaciopublico.info/images/documentos/informe%202008.pdf>.

589. Otro de los eventos que motivó declaraciones de altas autoridades públicas contra los canales privados independientes tuvo lugar luego de la divulgación, el 4 de mayo de 2009, de la noticia sobre un sismo que habría afectado a algunas localidades venezolanas. Esa madrugada, la producción del canal de televisión *Globovisión* intentó sin éxito comunicarse con Francisco Garcés, presidente de la Fundación Venezolana de Investigaciones Sismológicas (Funvisis), para que explicara el alcance del sismo. Alrededor de las 5:20 a.m., el director general de *Globovisión* Alberto Federico Ravell salió al aire para informar sobre lo sucedido y señaló que de acuerdo con el Centro Geológico de los Estados Unidos, el temblor había sido de 5.4 grados en la escala de Richter. Indicó asimismo que la población debía mantener la calma en tanto no se habían registrado daños graves. Alrededor de las 5:45 a.m., el Ministro del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia Tarek El Aissami calificó la presentación de Ravell de “mezquina” e “irresponsable”, y acotó que información de esta índole solamente debía emitirse luego de que hubiera “un pronunciamiento de las autoridades oficiales”⁵⁷².

590. El 5 de mayo de 2009 la diputada Cilia Flores, Presidenta de la Asamblea Nacional, aseguró que Alberto Federico Ravell buscaba “crear zozobra para acusar al gobierno”. Culminada su participación, la Asamblea Nacional aprobó solicitar a Conatel “[aplicar] la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión al canal *Globovisión* por las declaraciones irresponsables que dio su dueño [...], por haber usurpado funciones que son inherentes a organismos nacionales”⁵⁷³.

591. El 7 de mayo de 2009 Conatel notificó a *Globovisión* de la apertura de oficio de un procedimiento administrativo sancionatorio, “por la transmisión, desde la madrugada [...] de manera continua y reiterada, [...], de mensajes alusivos al sismo que se registró en Venezuela [...], dado que dichos mensajes, podrían generar una sensación de zozobra y temor en la población, de manera injustificada, desencadenando una posible incitación a alteraciones del orden público”⁵⁷⁴.

592. Posteriormente, durante la transmisión del *Aló Presidente* de 10 de mayo de 2009, el Presidente Hugo Chávez anunció que llegaba a su fin “la transmisión de mensajes de odio y conspiración por parte de los medios privados de comunicación en Venezuela”. En

⁵⁷² Comunicación de 12 de mayo de 2009 enviada por *Globovisión* a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, pp. 6-11; YVKE Mundial. *Fuerte temblor sacudió región central del país esta madrugada sin causar daños*. Disponible en: <http://www.radiomundial.com.ve/yvke/noticia.php?23910>; Agencia Bolivariana de Noticias. 4 de mayo de 2009. *Venezolanos retoman sus actividades con normalidad*. Disponible en: <http://www.abn.info.ve/noticia.php?articulo=180371&lee=10>; Tal cual. 4 de mayo de 2009. *El sismo de Globovisión*. Disponible en: <http://www.talcualdigital.com/Avances/Viewer.aspx?id=20106&secid=29>; Agencia Bolivariana de Noticias. 7 de mayo de 2009. *Conatel abre procedimiento administrativo contra Globovisión*. Disponible en: <http://www.abn.info.ve/noticia.php?articulo=180950&lee=1>; Globovisión. 7 de mayo de 2009. *Conatel abre procedimiento sancionatorio contra Globovisión por divulgación del sismo*. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=116427>; CONATEL. 7 de mayo de 2009. *La Comisión Nacional de Telecomunicaciones inicia procedimiento administrativo sancionatorio al prestador de servicio de televisión abierta Corpomedios GV Inversiones, C.A., “GLOBOVISIÓN”*. Disponible en: http://www.conatel.gov.ve/noticia_comp.asp?numn=2625.

⁵⁷³ El Universal. 6 de mayo de 2009. *AN solicita castigar a Globovisión por palabras de Ravell*. Disponible en: http://www.eluniversal.com/2009/05/06/pol_art_an-solicita-castigar_1375632.shtml; Venezolana Televisión. 6 de mayo de 2009. *AN exhorta a Conatel para que sancione a Globovisión*. Disponible en: <http://www.vtv.gov.ve/noticias-nacionales/17707>; Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. 5 de mayo de 2009. *Exhortan a Conatel a aplicar la Ley Resorte a Globovisión*. Disponible en: http://www.asambleanacional.gob.ve/index.php?option=com_content&task=view&id=21859&Itemid=63..

⁵⁷⁴ Comunicación de 20 de mayo de 2009 del Estado de Venezuela a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, págs. 2-3.

el programa, el Presidente venezolano se dirigió a “los enemigos de la Patria” y les advirtió lo siguiente:

Burgueses y pitayanquis, pónganse a creer cuentos de caminos, a creer que yo no me atrevo: Se pueden llevar una sorpresa en poco tiempo, están jugando con fuego, están manipulando, incitando al odio [...], y mucho más, todos los días; no se equivoquen, sólo les digo que eso no va a continuar así. [...] Primero confío en los órganos del Estado a los que corresponde iniciar todos los trámites. Confío en que los demás poderes, a los que corresponde, cumplan con todos los trámites que puedan hacer. [...] Sólo quiero recordarles que aquéllos que están transmitiendo mensajes de odio, incitando a los militares a que se pronuncien, diciendo que el Presidente debe morir -de manera directa o subliminalmente-, que una cosa es la crítica y otra es la conspiración. [...] Este país exige responsabilidad y transparencia, esas ondas que utilizan esas empresas privadas son de propiedad pública, son de propiedad social, no se crean dueños del espacio electromagnético, nadie lo es. [...] Hace poco hubo un temblor fuerte. De inmediato llamé al vicepresidente, estaba despierto; llamé a Funvisis, me informaron y dí instrucciones; llamé al alcalde de Los Teques, al gobernador de Aragua; y entonces viene un loco de estos con un cañón, es un loco con un cañón, eso se va a acabar, [...] o dejo de llamarme Hugo Rafael Chávez Frías. Si viene un golpe, lo esperamos, pero éste es un país que tiene que respetarse, aquí tenemos que respetarnos todos⁵⁷⁵.

593. El 11 de mayo de 2009 el Ministro del Poder Popular para las Relaciones Exteriores Nicolás Maduro acusó a *Globovisión* de “terrorista”, y a su director Alberto Ravell de practicar “terrorismo mediático” y de generar “zozobra y terror” en la población venezolana por la transmisión de informaciones sobre el sismo. El Ministro Maduro sostuvo que el “espectro radioeléctrico no deb[ía] usarse para generar terrorismo”, y que una “cosa e[ra] informar sobre un movimiento sísmico o sobre las lluvias y otra cosa e[ra] usar un hecho natural para tratar de generar zozobra y terror en la gente para intentar aprovecharlo políticamente para fines reñidos con la Constitución y la paz pública”⁵⁷⁶.

594. En la cadena presidencial de 14 de mayo de 2009, el mandatario Hugo Chávez afirmó:

Estamos en presencia de una agresión terrorista desde adentro: hay que señalarlos, a los terroristas de cuello blanco, terroristas de corbata y burgueses que no andan con capuchas ni están en las montañas. Tienen estaciones de radio, televisión y periódicos. [...] Nosotros no podemos permitir que cuatro burgueses enloquecidos de odio sigan disparando la metralla que todos los días disparan contra la moral de un pueblo. No se puede permitir. [...] Terrorismo a diario, violación de la Constitución a diario, violación de las leyes a diario, agresión a las personas, al colectivo nacional, y en muchos casos con nombre y apellido. [...] Todos sabemos de quién estoy hablando [...] En una dictadura hace rato ya lo hubiesen cerrado, pero en Venezuela hay democracia por lo que los organismos correspondientes actuarán sobre ese caso. [...] Haremos lo que haya que hacer, y aquí los espero. En Venezuela debe acabarse la impunidad. [...] Están jugando con fuego, manipulando, incitando al

⁵⁷⁵ Aló Presidente. 10 de mayo de 2009. “Se acabará en Venezuela transmisión de mensajes de odio y conspiración”. Disponible en: <http://alopresidente.gob.ve/noticia/se-acabara-en-venezuela-transmision-de-mensajes-de-odio-y-conspiracion.html>; Noticiero Digital. 10 de mayo de 2009. *Ese loco con un cañón se va a acabar o me dejo de llamar Hugo Chávez*. Disponible en: <http://www.noticierodigital.com/?p=30397>. Venezolana de Televisión. 10 de mayo de 2009. *Presidente advierte a televisoras y emisoras radiales que violan las leyes y retan al Estado*. Disponible en: <http://www.vtv.gov.ve/noticias-nacionales/17883>.

⁵⁷⁶ La Verdad. 11 de mayo de 2009. *PSUV acusa a Globovisión y Ravell de “terrorismo mediático”*. Disponible en: <http://www.laverdad.com/detnotic.php?CodNotic=12412>; ADN. 11 de mayo de 2009. *Nicolás Maduro acusa de “terrorismo” al canal privado Globovisión*. Disponible en: <http://www.adn.es/sociedad/20090511/NWS-3054-Globovision-Nicolas-Maduro-terrorismo-privado.html>.

odio, todos los días [...]. Yo sólo les digo, y al pueblo venezolano se lo digo, que eso no va a continuar así⁵⁷⁷.

595. En la misma cadena, el Presidente Hugo Chávez anunció el traspaso de Conatel al Ministerio del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda y, como ya se indicó, ordenó al titular de ese despacho, Diosdado Cabello, que se encargara de las investigaciones en el caso de las denuncias contra *Globovisión*. “Allí te va la responsabilidad Diosdado, de seguir con la batalla de la dignidad”, para no tolerar más el “terrorismo mediático de canales privados”, agregó el Presidente venezolano⁵⁷⁸.

596. El 15 de mayo de 2009, mientras realizaba una visita protocolar en Argentina, el Presidente Hugo Chávez señaló en una conferencia de prensa que nadie debía extrañarse cuando el Estado tome “decisiones sobre algunos medios de comunicación” que “practican el terrorismo”. El mandatario agregó que en Venezuela “algunos medios de comunicación, [...] s[eguían] practicando el terrorismo, no la crítica, [sino] el terrorismo”⁵⁷⁹.

597. El 17 de mayo de 2009 el Ministro del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda Diosdado Cabello aseguró que no se dejaría “chantajear” por los medios de comunicación, y que “al momento de tomar decisiones lo [iban] a hacer con conciencia” y que no “[les] temblar[ía] el pulso”. Asimismo, el Ministro enfatizó que en Venezuela “exist[ían] medios de comunicación social que representan un problema de salud pública”, y que “[iban] a trabajar para acabar con el latifundio radioeléctrico”⁵⁸⁰.

⁵⁷⁷ Venezolana de Televisión. 15 de mayo de 2009. *En Venezuela no hay dictadura, y no se tolerará la impunidad*. Disponible en: <http://www.vtv.gov.ve/noticias-nacionales/18097>; Comunicación de 15 de mayo de 2009 de *Globovisión* enviada a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, pp. 6-11; Telesur. 14 de mayo de 2009. Chávez: *Globovisión está jugando con fuego*. Disponible en: <http://www.telesurtv.net/noticias/secciones/nota/49925-NN/chavez-globovision-esta-jugando-con-fuego/>; *Globovisión*. 14 de mayo de 2009. Presidente Chávez: “No me sigan retando”. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=116922>.

⁵⁷⁸ Venezolana de Televisión. 15 de mayo de 2009. *En Venezuela no hay dictadura, y no se tolerará la impunidad*. Disponible en: <http://www.vtv.gov.ve/noticias-nacionales/18097>; Noticias 24. 15 de mayo de 2009. Diosdado Cabello será el encargado de investigar a *Globovisión*. Disponible en: <http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/46944/diosdado-cabello-sera-el-encargado-de-investigar-a-globovision/comment-page-6/>; Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Decreto 6.707 de la Presidencia de la República (Gaceta Oficial No. 39.178 de 14 de mayo de 2009). Disponible en: http://www.asambleanacional.gob.ve/index.php?option=com_docman&Itemid=190.

⁵⁷⁹ *Globovisión*. 15 de mayo de 2009. Presidente Chávez: “No se extraña nadie” cuando se tomen decisiones sobre algunos medios de comunicación. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=116931>.

⁵⁸⁰ *Globovisión*. 18 de mayo de 2009. Diosdado Cabello: *Nosotros no vamos a caer en chantajes*. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=117074>; Diario La Verdad. 17 de mayo de 2009. Cabello asegura que “no le temblará el pulso” para actuar contra los medios. Disponible en: <http://laverdad.com/detnotic.php?CodNotic=12673>; *Globovisión*. 17 de mayo de 2009. Diosdado Cabello: “Nosotros no vamos a caer en chantaje”. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=117074>. El Universal. 18 de mayo de 2009. Cabello actuará contra medios sin “chantaje” por las denuncias. Disponible en: http://politica.eluniversal.com/2009/05/18/pol_art_cabello-actuara-cont_1392627.shtml. Ese mismo día, la diputada Cilia Flores aseguró que el cierre de *Globovisión* “[era] un clamor del pueblo porque siguen con la política del terrorismo mediático, no recapacitan y aquí hay leyes e instituciones que tienen que asumir los procedimientos y conforme a la ley, aplicar las sanciones”. La parlamentaria agregó lo siguiente: “El pez muere por la boca. Ellos siguen actuando con ese terrorismo, con esos llamados a la desestabilización, al golpe, a la violencia. Eso es lo que hemos denunciado de *Globovisión* que mantiene esa conducta de irrespeto, de violación a la Constitución, de atropello al pueblo y eso es bueno que el pueblo lo vea, lo que son ellos y que no recapacitan y que no rectifican su conducta”. El Universal. 17 de mayo de 2009. Cilia Flores aseguró que cierre de *Globovisión* es un clamor del Pueblo. Disponible en: http://www.eluniversal.com/2009/05/17/pol_ava_cilia-flores-aseguro_17A2333325.shtml; *Globovisión*. 17 de mayo de 2009. Cilia Flores: “Instancias internacionales” de oposición no tienen credibilidad. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=117081>; El Universal. 18 de mayo de 2009. Cabello actuará contra medios sin “chantaje” por las denuncias. Disponible en: http://politica.eluniversal.com/2009/05/18/pol_art_cabello-actuara-cont_1392627.shtml.

598. El 19 de mayo de 2009 el Agente del Estado para los casos ante la CIDH Germán Saltrón señaló que si se dejase sin efecto la concesión a *Globovisión*, “ellos mismos ser[ían] los culpables de esa situación”. Germán Saltrón enfatizó que:

Los dueños de medios deb[ía]n comprender que la libertad de expresión t[enía] [...] limitaciones y [que] si *Globovisión* contin[uaba] con esa actitud que atenta[ba] contra los derechos humanos simplemente ha[bía] que revocarle la concesión por violar la ley. [...] Vamos a esperar cuál será la sanción. Esperar a que Conatel señale cuál es la sanción y en función de eso ellos podrán ir a la Corte y nosotros nos defenderemos y demostraremos que ellos son los que han violado la libertad de expresión. [...] Queda *Globovisión* únicamente con esa actitud y necesariamente hay que aplicarle la Ley⁵⁸¹.

599. En la edición de 25 de junio de 2009 de *Aló Presidente*, el Jefe de Estado venezolano señaló lo siguiente:

[L]a conspiración sigue caminando y, sobre todo, ellos están jugando a algo que tiene que ver con un medio de comunicación y la posibilidad que existe, porque existe, está en las leyes y es parte de la evaluación diaria, la posibilidad que existe de que la concesión que tienen se acabe, esa es una posibilidad y yo diría que de que se acabe antes de tiempo, porque esa [concesión] tiene un fin, tiene un término. Pero es posible que sea antes, de que sea antes de que termine el lapso estipulado, eso es posible por violación de leyes, retar al gobierno, lanzar rumores, incitación al magnicidio, a la guerra civil, al odio, etc. Entonces, ellos están preparándose para eso, ellos creen que si eso ocurre va a caer el gobierno y van a tratar de hacerlo. Bueno, nosotros preparémonos porque eso es probable que ocurra, y si eso ocurre y la oposición se lanza a la calle [y] llama al golpe [de Estado], [...], bueno, nosotros iremos también a la calle y los barreremos. Nosotros en esto seremos disciplinaditos, haremos lo que ellos quieran, lo que ellos manden, si ellos se van para la calle, nosotros estaremos en la calle esperando, la calle es del pueblo, no de la burguesía, así que hay que estar siempre en la calle movilizados, si ellos agarran los fusiles nosotros [peleamos] por nuestros fusiles también, ellos verán⁵⁸².

600. El 9 de julio de 2009 el Ministro Diosdado Cabello señaló, en una presentación ante la Asamblea Nacional, lo siguiente:

Y nos propusimos y recibimos la instrucción del Comandante: Democratizar el uso del espectro radioeléctrico, y lo vamos a hacer, de acabar con el latifundio radioeléctrico, el latifundio mediático y lo vamos a hacer. No vamos a caer en el chantaje, no nos van a provocar, no vamos a ceder absolutamente en nada porque no le debemos absolutamente nada a la oligarquía de este país. [...] Y como el padre Camilo Torres decía: Si la clase dominante, la oligarquía no cede en sus privilegios por las buenas, el pueblo los va a obligar por las malas. Y en este caso en Venezuela el pueblo es el Gobierno y lo vamos a hacer. [...] Lo que no podemos permitir es que aquí en Venezuela ocurra lo que está ocurriendo en Honduras, que a pesar y después de 7 años de lo que ocurrió aquí en el 2002, repitan el mismo formato en Honduras y tengan éxito. ¡Qué triste vale, qué triste! ¿Vamos a esperar nosotros que eso ocurra? No debemos, compañeros, creo que debemos hacer una reflexión, nosotros

⁵⁸¹ Globovisión. 19 de mayo de 2009. Germán Saltrón: “Los dueños de medios deben comprender que la libertad de expresión tiene sus limitaciones”. Disponible en: <http://globovision.com/news.php?nid=117241>. Agencia Bolivariana de Noticias. 19 de mayo de 2009. *La CIDH está parcializada en contra del Gobierno venezolano*. Disponible en: <http://www.abn.info.ve/noticia.php?articulo=182539&lee=16>; Agencia Bolivariana de Noticias. 19 de mayo de 2009. *En Venezuela existe un monopolio del espectro radioeléctrico*. Disponible en: <http://www.abn.info.ve/noticia.php?articulo=182550&lee=16>.

⁵⁸² El discurso es parte de la serie denominada *Aló Presidente Teórico*. Comunicación de 3 de julio de 2009 de *Globovisión* a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

entregarle el poder verdaderamente al pueblo por la vía en la que ellos puedan comunicarse, que puedan transmitir lo que se está haciendo y el que no la debe no la teme. La verdad nos hará libres. La verdad que está en la calle, no la verdad de *Globovisión*, no la verdad de los medios golpistas⁵⁸³.

601. La CIDH considera que pronunciamientos como los emitidos por el Presidente venezolano y otros funcionarios estatales de alto nivel pueden tener el efecto de polarizar a la sociedad e influir mediante presiones arbitrarias los contenidos que transmiten los periodistas y medios de comunicación, los cuales, en virtud del artículo 13.2 de la Convención Americana, en caso necesario, únicamente podrían ser objeto de responsabilidades ulteriores proporcionadas, impuestas previo un debido proceso legal.

602. En este contexto, la CIDH recuerda al Estado que, en el marco de la Convención Americana, el derecho a la libertad de expresión debe garantizarse no sólo en cuanto a la difusión de ideas e informaciones recibidas favorablemente o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también en cuanto a las que ofenden, chocan, inquietan o resultan ingratas a los funcionarios públicos o a un sector de la población. Tales son, precisamente, las exigencias del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura sin los cuales no existe una sociedad verdaderamente democrática⁵⁸⁴. Tal como señalara la Relatoría Especial en su pronunciamiento de 22 de mayo de 2009, “los funcionarios públicos, especialmente los que ocupan las más altas posiciones del Estado, tienen el deber de respetar la circulación de informaciones y opiniones, incluso, cuando éstas son contrarias a sus intereses y posiciones”⁵⁸⁵.

603. Asimismo, tal como lo señaló la Corte Interamericana, las autoridades venezolanas deben tomar en cuenta que “las personas que trabajan para determinado medio de comunicación social pueden ver exacerbadas las situaciones de riesgo a las que normalmente se verían enfrentados, si ese medio es objeto de discursos oficiales que pueden provocar, sugerir acciones o ser interpretados por funcionarios públicos o por sectores de la sociedad como instrucciones, instigaciones, o de cualquier forma autorizaciones o apoyos para la comisión de actos que pongan en riesgo o vulneren la vida, la seguridad persona[l] u otros derechos de personas que ejercen labores periodísticas o de quienes ejercen esa libertad de expresión”⁵⁸⁶.

604. Resulta fundamental recordar al Estado que los funcionarios públicos que ejercen su derecho a la libertad de expresión, también “están sometidos a ciertas limitaciones en cuanto a constatar de manera razonable, aunque no necesariamente exhaustiva, los hechos en los que fundamentan sus opiniones, y deberían hacerlo con una

⁵⁸³ Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. 9 de julio de 2009. *Punto de información del ciudadano Ministro del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda Diosdado Cabello para referirse a la situación actual de los servicios de radiodifusión sonora, televisión abierta y difusión por suscripción*, pp. 9 y 17. Disponible en: http://www.asambleanacional.gob.ve/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=41&&Itemid=124.

⁵⁸⁴ Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 113; Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 69.

⁵⁸⁵ Relatoría Especial – CIDH. 22 de mayo de 2009. *Comunicado de Prensa No. R33/09*. Disponible en: <http://cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=747&IID=2>.

⁵⁸⁶ Corte IDH. *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 143. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_194_esp.pdf; Corte IDH. *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 155. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_195_esp.pdf.

diligencia aún mayor a la empleada por los particulares, en atención al alto grado de credibilidad de la que gozan y en aras de evitar que los ciudadanos reciban una versión manipulada de los hechos”⁵⁸⁷.

605. La CIDH reconoce que las autoridades venezolanas tienen el deber de hacer cumplir la ley y el derecho a responder a las críticas que consideren injustas o engañosas. Sin embargo, resulta fundamental que tomen en cuenta que, tal y como lo ha indicado la Corte Interamericana, en tanto funcionarios públicos, “tienen una posición de garante de los derechos fundamentales de las personas y, por tanto, sus declaraciones no pueden llegar a desconocer dichos derechos”⁵⁸⁸. Asimismo, la Corte Interamericana ha indicado que “los funcionarios públicos, en especial las más altas autoridades de Gobierno, deben ser particularmente cuidadosos en orden a que sus declaraciones públicas no [...] puedan inducir o sugerir acciones por parte de otras autoridades que vulneren la independencia o afecten la libertad del juzgador”⁵⁸⁹.

606. Frente a las declaraciones antes señaladas, la CIDH insta a las autoridades del Estado para que provean la más sencilla y eficaz de las protecciones: el reconocimiento público y categórico de la legitimidad que tiene la crítica y la disidencia en una democracia constitucional como la democracia venezolana. En consecuencia, exhorta a las autoridades a que se abstengan de formular declaraciones estigmatizantes que pueden conducir a actos de violencia o a decisiones arbitrarias de funcionarios públicos.

d. Procesos disciplinarios, administrativos y penales contra medios de comunicación y periodistas

607. La CIDH observa que en los últimos meses se incrementaron los procesos administrativos sancionatorios contra los medios de comunicación críticos del gobierno. De manera particular, llama la atención de la CIDH que en varios de estos casos, las investigaciones y procedimientos administrativos se iniciaron luego de que las más altas autoridades del Estado llamaran a las entidades públicas, en especial a Conatel, a “actuar” contra *Globovisión* y otros medios independientes y críticos del gobierno.

608. Ya en su Informe Anual 2008, la CIDH advertía que “el actual ambiente de hostilidad y polarización, se ve[ía] impulsado con el inicio de procesos administrativos que buscarían responsabilizar a medios de comunicación independientes del gobierno, por

⁵⁸⁷ Corte IDH. *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 139. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_194_esp.pdf; Corte IDH. *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 151. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_195_esp.pdf.

⁵⁸⁸ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008, Serie C No. 182, párr. 131; CIDH. *Informe Anual 2008*. Volumen II: Informe Anual 2008 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión, párrs. 202-205. OEA/Ser.L/V/II.134. Doc. 5 rev. 1. 25 febrero 2009. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/ INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

⁵⁸⁹ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008, Serie C No. 182, párr. 131; CIDH. *Informe Anual 2008*. Volumen II: Informe Anual 2008 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión, párrs. 202-205. OEA/Ser.L/V/II.134. Doc. 5 rev. 1. 25 febrero 2009. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/ INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

opiniones expresadas en programas transmitidos en directo por personas que no pertenecen al canal”⁵⁹⁰.

i. El caso de *Globovisión*

609. En los pasados doce meses la CIDH ha tomado conocimiento de la apertura de oficio por parte de Conatel, de al menos seis procedimientos administrativos contra *Globovisión* por la presunta violación del artículo 29.1 de la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión, y los artículos 171.6 y 172 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones⁵⁹¹.

610. Como ya fuera mencionado, el primer procedimiento administrativo se inició de oficio el 16 de octubre de 2008. El 13 de octubre de 2008 Rafael Poleo, invitado a un programa televisivo del canal que se emitía en vivo, sostuvo lo siguiente: “Uno sigue la trayectoria de Benito Mussolini y la trayectoria de Chávez y es igualita, por eso yo digo con preocupación, que Hugo va a terminar como Mussolini, colgado con la cabeza para abajo”. El periodista que lo entrevistaba de inmediato lo llamó a la prudencia.

611. Según informó el Estado, Conatel ordenó la apertura de oficio de un expediente administrativo en contra del canal “por considerar que dicha planta televisiva difundió en su programación, mensajes que, presuntamente, pudiesen promover, hacer apología o incitar a la comisión de delitos, promover, hacer apología o incitar alteraciones del orden público, y puedan ser contrarios a la seguridad de la nación”⁵⁹². De acuerdo con el Estado, “[e]n el análisis de los hechos que dan lugar al inicio de este procedimiento administrativo sancionatorio, es imposible omitir recordar que Benito Mussolini fue un gobernante dictatorial italiano, que luego de su derrocamiento murió ejecutado por militantes partisanos y posteriormente su cuerpo fue exhibido, en condiciones humillantes, colgado de los pies en una gasolinera italiana”⁵⁹³.

612. En relación con este hecho, los representantes de *Globovisión* han señalado además que el Ministerio Público ha iniciado dos investigaciones penales “identificadas con las siglas ‘01-F20-0678-08’ y ‘01-F20-0362-09’”. Los representantes del medio de

⁵⁹⁰ CIDH. *Informe Anual 2008*. Capítulo IV: Desarrollo de los derechos humanos en la región, párr. 376. OEA/Ser.L/V/II.134. Doc. 5 rev. 1. 25 febrero 2009. Disponible en: http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/cap4_Venezuela.sp.htm.

⁵⁹¹ El artículo 171.6 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones dispone: “Artículo 176. Sin perjuicio de las multas que corresponda aplicar de conformidad con lo previsto en esta Ley, será sancionado con la revocatoria de la habilitación administrativa o concesión, según el caso: [...] (6) El que utilice o permita el uso de los servicios de telecomunicaciones para los cuales está habilitado, como medios para coadyuvar en la comisión de delitos”.

El artículo 172 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones señala: “Artículo 172. La revocatoria de la habilitación administrativa o concesión a personas naturales o jurídicas acarreará a éstas la inhabilitación por espacio de cinco años para obtener otra, directa o indirectamente. Dicho lapso se contará a partir del momento en que el acto administrativo quede definitivamente firme. En el caso de las personas jurídicas, la inhabilitación se extenderá a los administradores u otros órganos responsables de la gestión y dirección del operador sancionado que estaban en funciones durante el tiempo de la infracción, siempre que hayan tenido conocimiento de la situación que generó la revocatoria y no lo hayan advertido por escrito a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, antes de la apertura del procedimiento sancionatorio. La violación de las inhabilitaciones e incompatibilidades establecidas en esta Ley acarreará a las personas naturales responsables de dicha transgresión una inhabilitación especial para participar en el capital, ser administradores o directivos de empresas de telecomunicaciones, sea directa o indirectamente, por un lapso de cinco años.

⁵⁹² Comunicación de 18 de diciembre de 2008 del Estado de Venezuela a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, págs. 2-5.

⁵⁹³ Comunicación de 18 de diciembre de 2008 del Estado de Venezuela a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, págs. 2-5.

comunicación enfatizaron que se está “llevando ahora al terreno penal este asunto por el que ya hay abierta una investigación administrativa, pretendiendo con esto criminalizar el trabajo periodístico y haciendo responsable a los trabajadores de la prensa por las opiniones políticas de un invitado quien, además, se expresó en vivo y fue interrumpido por el moderador del programa”⁵⁹⁴.

613. El segundo procedimiento administrativo se inició de oficio el 27 de noviembre de 2008. El 24 de noviembre de 2008, luego del cierre de una jornada electoral, el canal transmitió en directo, las declaraciones del entonces candidato a la gobernación del estado Carabobo, Henrique Salas Feo, en las que sostuvo que, “De aquí de Carabobo queremos exigir resultados al Consejo Nacional Electoral de inmediato, pero como siguen retrasando el proceso, le quiero pedir a todo el pueblo carabobeño, a todos ustedes que me acompañan, que nos vayamos a la Junta Electoral a reclamar el triunfo de Carabobo”.

614. Conatel consideró que la transmisión de las declaraciones transcritas podría “promover, hacer apología o incitar a alteraciones del orden público”. A este respecto, el Estado indicó: “el referido ciudadano hizo un llamado frente a una concentración de personas –transmitido por *Globovisión*– para que lo acompañaran a la Junta Regional Electoral, a los fines de ‘reclamar el triunfo de Carabobo’. Cabe destacar que las referidas declaraciones fueron difundidas mientras en el estado Carabobo se vivía un momento de gran tensión política y social, en virtud de que una mínima diferencia de votos entre los dos principales candidatos a la Gobernación del estado, impedía al Consejo Nacional Electoral emitir resultados oficiales sobre el desarrollo del proceso electoral en esa región. En este contexto, las declaraciones emitidas por el ciudadano Henrique Salas Feo podían desencadenar hechos altamente conflictivos en esa entidad”⁵⁹⁵.

615. Es importante recordar que en su Informe Anual 2008, la CIDH señaló que observaba con preocupación que la aplicación del artículo 29 de la Ley de Responsabilidad Social “pu[diera] llevar a responsabilizar a un medio de comunicación por la conducta realizada por un tercero, ajeno al canal en un programa transmitido en directo, o por la transmisión del discurso de un político”⁵⁹⁶.

616. El tercer procedimiento administrativo se inició de oficio el 7 de mayo de 2009. Como ya fuera señalado, en la madrugada del 4 de mayo de 2009, el canal informó de la ocurrencia de un sismo en el estado Miranda. A las 5:20 a.m., el canal transmitió en vivo una llamada telefónica de su director general, Alberto Federico Ravell, el cual informó sobre el sismo y llamó a la calma y a la tranquilidad. Hasta ese momento, los medios estatales no habían informado sobre el movimiento telúrico. Mensajes sobre el sismo fueron transmitidos durante toda la jornada. Conatel consideró que la cobertura informativa del sismo podría “generar una sensación de zozobra y temor en la población, de manera injustificada, desencadenando una posible incitación a alteraciones del orden público”⁵⁹⁷.

⁵⁹⁴ Comunicación de 3 de julio de 2009 de *Globovisión* a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

⁵⁹⁵ Comunicación de 18 de diciembre de 2008 del Estado de Venezuela a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, págs. 6-7.

⁵⁹⁶ CIDH. *Informe Anual 2008*. Capítulo IV: Desarrollo de los derechos humanos en la región, párr. 381. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/cap4.Venezuela.sp.htm>.

⁵⁹⁷ Comunicación de 20 de mayo de 2009 del Estado de Venezuela a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, págs. 2-3.

617. El 2 de diciembre de 2008 y 15 de mayo de 2009 la Relatoría Especial envió comunicaciones al Estado solicitando información respecto de los tres procedimientos administrativos sancionatorios mencionados. El Estado respondió a las solicitudes de información mediante comunicaciones de 18 de diciembre de 2008 y 20 de mayo de 2009. En las misivas, el Estado explicó las razones por las cuales se habían abierto los procesos e indicó que los dos primeros procedimientos administrativos se habían desarrollado casi en su totalidad y que sus expedientes se encontraban “en manos del Directorio de Responsabilidad Social, quien es el cuerpo colegiado encargado, de conformidad con la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión, de dictar el acto que ponga fin al procedimiento administrativo sancionatorio”. En cuanto al tercer procedimiento, el Estado puntualizó que éste se encontraba “en Fase de Sustanciación por parte de la Consultoría Jurídica de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, y [que] una vez finalizada la Fase de Sustanciación, ser[fa] remitido al Directorio de Responsabilidad Social a fin de que se decida lo conducente”. Cabe señalar que a la fecha de este Informe, la CIDH no ha recibido información adicional que indique que alguno de estos procedimientos haya concluido.

618. El 16 de junio de 2009 Conatel inició un cuarto procedimiento administrativo sancionatorio contra *Globovisión*, esta vez por la presunta infracción del artículo 171.6 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones. Conatel consideró que *Globovisión* había “transmitido mensajes que podrían vincularse con hechos que pudieran estar tipificados en el Código Penal Venezolano como delitos, entre los cuales se pueden mencionar los difundidos en fechas: (i) 13 de octubre de 2008 en el programa *Aló Ciudadano*; (ii) 22 de marzo de 2009, en programas y segmentos de *Globovisión* tales como: *Noticias Globovisión* y *Aló Ciudadano*, entre otros; (iii) 03 de abril al 06 de abril de 2009, en programas y segmentos como: *Usted Lo Vio*, *Tres para las Nueve*, *Entretelones del Juicio*, *Noticias Globovisión*, entre otros; (iv) 19 de mayo de 2009 durante el programa *Buenas Noches* y (v) 10 de mayo de 2009 en el programa *Aló Venezuela*”. De acuerdo con Conatel, “*Globovisión*, como prestador del servicio de televisión abierta podría haber coadyuvado en la comisión de delitos, haciendo y/o permitiendo el uso de dicho servicio para ello [...], [lo cual] [podría] incluso, derivar en la determinación de la responsabilidad penal de *Globovisión*”⁵⁹⁸.

619. La Relatoría Especial recibió información que indica que el cuarto procedimiento administrativo se encontraría suspendido hasta que el Ministerio Público determine la responsabilidad penal en la que habría incurrido *Globovisión*. De acuerdo con Conatel: “en aras de garantizar los derechos constitucionales que pueden corresponder a [...] *Globovisión*, [es] necesario suspender el presente procedimiento hasta tanto se determinen las responsabilidades penales correspondientes en el marco de las investigaciones que adelante el Ministerio Público. De esta manera, una vez determinada la existencia o no de responsabilidades penales y en consecuencia, la comisión o no de delitos, se procederá a reanudar el presente procedimiento, iniciándose su sustanciación a los fines de determinar la procedencia de la causal revocatoria invocada, para lo cual se realizará la correspondiente notificación a la presunta infractora”⁵⁹⁹.

⁵⁹⁸ Comunicación de 3 de julio de 2009 de *Globovisión* a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. En opinión de los representantes del medio de comunicación, las actuaciones del Ministerio Público “evidencian la articulación de acciones del Estado venezolano a través de la vía penal con el objeto ahora de sustentar la ‘revocatoria’ de la licencia con que *Globovisión* transmite informaciones diariamente a la población venezolana, creando además el riesgo de que existan penas incluso de privativa de libertad para los directivos, periodistas y demás trabajadores de *Globovisión*”.

⁵⁹⁹ Comunicación de 5 de octubre de 2009 de *Globovisión* a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

620. El 3 de julio de 2009 Conatel inició de oficio un quinto procedimiento administrativo sancionatorio contra *Globovisión*. El procedimiento, que además involucra a otros tres canales de televisión y dos estaciones de radio, fue iniciado por la difusión de una campaña publicitaria preparada por dos organizaciones de la sociedad civil que criticaban el denominado “Proyecto de ley de propiedad social”. Mediante una medida cautelar, Conatel ordenó además la cancelación inmediata de los avisos publicitarios argumentando que contenían “mensajes que presuntamente causa[ba]n angustia, temor y zozobra en la población pudiendo fomentar en el colectivo conductas tendientes a alteraciones del orden público y que pueden ser contrarias a la seguridad de la Nación”, y prohibió además la difusión de mensajes similares (ver *infra*).

621. Cabe señalar que el 3 de julio de 2009 el Ministerio Público también interpuso una medida cautelar ante un juzgado penal contra una de las organizaciones que prepararon la campaña y contra el diario *Últimas Noticias*, luego de que éste publicara un aviso gráfico que mostraba dos imágenes de mujeres desnudas, cubriendo sus senos, con el mensaje: “La ley de propiedad social te quita lo tuyo; no a la ley cubana”. Los fiscales solicitaron que se suspenda la publicación del aviso bajo el argumento de que se trataba de un caso de violencia contra la mujer. Según la información recibida, la solicitud del Ministerio Público habría sido otorgada y la publicidad habría sido retirada, por orden judicial, de las páginas del diario.

622. Por último, el 7 de septiembre de 2009 Conatel inició un sexto procedimiento administrativo sancionatorio contra *Globovisión* y una empresa productora independiente, con el fin de determinar “si la conducta desplegada por las mismas, está incurso en el supuesto de hecho contenido en los artículos 28 numeral 4 literal ‘x’ y en el numeral 1 del artículo 29 de la Ley de Responsabilidad Social”⁶⁰⁰.

623. De acuerdo con Conatel, sin que se precisara exactamente el contenido de los mensajes, “en fecha 3 de septiembre de 2009, en el programa denominado Buenas Noches producido por KIKO COMUNICACIONES AL REVÉS, C.A. [...], el cual es transmitido por *Globovisión* [...], en su carácter de prestador del servicio de televisión abierta, se difundieron mensajes que se apreciaban a través del generador de caracteres como mensajes supuestamente enviados por los usuarios vía mensajería de texto. [...] [A]l difundir mensajes como los referidos [...], se puede observar que [se] podría infringir lo dispuesto en la Ley de Responsabilidad Social [...], toda vez que los referidos mensajes podrían estar incitando al desconocimiento de las instituciones, a la realización de un golpe de estado y a la generación de alteraciones del orden público, atentando presuntamente contra la seguridad de la nación. Cabe destacar que los mensajes se transmitieron en un contexto en el cual se promueven manifestaciones públicas, con lo cual se podría estar generando un clima de tensión y zozobra en la colectividad, a través de mensajes implícitos y explícitos que presuntamente aluden a actos de violencia y a la realización de un golpe de estado en el país”⁶⁰¹.

⁶⁰⁰ El artículo 28 de la Ley de Responsabilidad Social dispone: “Artículo 28. Sanciones. Sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales, se podrán imponer sanciones de cesión de espacios para la difusión de mensajes culturales y educativos; multas, suspensión de la habilitación administrativa, y revocatoria de la habilitación administrativa y de la concesión. [...] 4. Se sancionará al prestador de servicios de radio, televisión o difusión por suscripción, en los casos que le sea aplicable, con multa desde uno por ciento hasta dos por ciento de los ingresos brutos causados en el ejercicio fiscal, inmediatamente anterior a aquél en el cual se cometió la infracción, así como con cesión de espacios para la difusión de mensajes culturales y educativos, cuando: [...] x) Difunda mensajes que inciten al incumplimiento del ordenamiento jurídico vigente”.

⁶⁰¹ Comunicación de 5 de octubre de 2009 de *Globovisión* a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

624. Ese mismo día, el Ministro Diosdado Cabello afirmó que también había solicitado a la Fiscalía General de la República la apertura de una investigación penal contra *Globovisión* por la transmisión de tales contenidos. De acuerdo con el funcionario estatal, los mensajes llamaban “al golpe de Estado y al magnicidio”⁶⁰². Sin embargo, no resulta claro ni especificado de manera concreta el contenido de cada uno de dichos mensajes.

625. En relación con la apertura de estas investigaciones, la CIDH reafirma, tal como lo indicara la Relatoría Especial en su pronunciamiento de 26 de junio de 2009, que los Estados tienen la facultad de regular las ondas radioeléctricas y de adelantar procedimientos administrativos sancionatorios para asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales⁶⁰³. No obstante, la CIDH recuerda al Estado venezolano que en el ejercicio de dicha potestad, éste debe promover el pluralismo y la diversidad, así como garantizar el acceso al espectro radioeléctrico en condiciones de igualdad y no discriminación⁶⁰⁴.

626. Lo anterior implica que toda investigación administrativa que pueda conducir a la aplicación de sanciones a los medios de comunicación, debe cumplir, cuando menos, los siguientes requisitos: (1) debe estar sometida completamente a la ley vigente más favorable; (2) la ley aplicable no debe contener términos vagos e imprecisos que puedan conducir a la aplicación arbitraria de sanciones que limiten la libertad de expresión; (3) que cualquier restricción legal a la libertad de expresión debe perseguir fines compatibles con la Convención Americana; (4) toda sanción debe ser proporcionada y estrictamente necesaria para la satisfacción de los fines legítimos que la ley establece; (5) en todo caso debe estar plenamente garantizado el debido proceso legal; y (6) el órgano de aplicación de la ley debe ofrecer garantías de autonomía, independencia e imparcialidad.

627. En suma, la decisión de sancionar a un medio de comunicación y especialmente la de revocar o suspender una licencia o permiso, debe ser estrictamente legal, razonable y proporcionada a la falta cometida y regirse por el principio universal de buena fe. Por ello, no sería aceptable y viciaría todo el procedimiento, que los funcionarios públicos encargados de aplicar la ley, tuvieran en consideración razones discriminatorias, como la línea editorial de un medio de comunicación, para adoptar las decisiones mencionadas.

628. Las afirmaciones de las más altas autoridades contra los medios investigados, los hechos que dieron lugar a la apertura de los procesos administrativos, la amplitud con la cual parece interpretarse la Ley de Responsabilidad Social por las autoridades competentes en los casos citados, la falta de autonomía que parece acompañar a Conatel respecto de los intereses del poder ejecutivo, entre otras, sugieren que la línea editorial de los medios investigados habría sido la motivación para iniciar los procedimientos sancionatorios que acaban de ser descritos.

⁶⁰² Conatel. 7 de septiembre de 2009. *Diosdado Cabello: Procedimiento administrativo sancionatorio contra Globovisión no intenta regular la libertad de expresión sino hacer cumplir la ley*. Disponible en: http://www.conatel.gob.ve/noticia_comp.asp?numn=2678; Globovisión. 9 de septiembre de 2009. *Fiscalía investiga denuncia de Diosdado Cabello contra Globovisión*. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=126903>; Globovisión. 7 septiembre 2009. *Conatel notifica nuevo procedimiento sancionatorio a Globovisión*. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=126696>; Globovisión. 5 de septiembre de 2009. *Ministro Cabello anuncia apertura de procedimiento sancionatorio contra Globovisión*. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=126535>.

⁶⁰³ Relatoría Especial – CIDH. 26 de junio de 2009. *Comunicado de Prensa R41/09*. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=751&IID=2>.

⁶⁰⁴ CIDH. *Informe Anual 2002*. Volumen III, Capítulo IV: Libertad de expresión y Pobreza. Disponible en: <http://cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=329&IID=2>.

629. Por las razones que han sido expresadas, la CIDH expresa su profunda preocupación por estos hechos e insta al Estado, tal como hiciera en el *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela* (2003), a respetar escrupulosamente los estándares del sistema interamericano de protección de la libertad de expresión en los procedimientos administrativos o judiciales que se sentencian.

ii. **Prohibición de emitir publicidad contraria a un proyecto de ley de interés gubernamental: El caso de Cedice y Asoesfuerzo**

630. Tal como fuera señalado en la sección anterior, el 3 de julio de 2009 Conatel inició un procedimiento administrativo sancionatorio contra *Venevisión, Meridiano TV, Televen, Globovisión, Onda 107.9 FM y Fiesta 106.5 FM*, por la transmisión de avisos publicitarios del Centro de Divulgación del Conocimiento Económico para la Libertad (en adelante, “Cedice”) y la Asociación Civil para el Fomento y Promoción del Esfuerzo (en adelante, “Asoesfuerzo”) relacionados con la “Campaña en Defensa de la Propiedad”. En la misma resolución, Conatel dictó además una medida cautelar contra *Venevisión, Meridiano TV, Televen, Globovisión, Onda 107.9 FM y Fiesta 106.5 FM*, para que se abstengan “en forma inmediata de difundir todas las propagandas que conforman la campaña ‘En Defensa de la Propiedad’ ofrecida por los anunciantes CEDICE y ASOESFUERZO, en sus distintas versiones o similares, tanto de radio como de televisión”⁶⁰⁵.

631. Las piezas cuya difusión fue prohibida eran cuñas publicitarias contratadas por Cedice y Asoesfuerzo como parte de una campaña contra el denominado “Proyecto de ley de propiedad social” que cursaba en la Asamblea Nacional. En dichas piezas distintos personajes (como la que representaba a la nieta de un panadero, al hijo de un conductor, un agricultor, un ama de casa, entre otros) afirmaban que ellos y sus padres “habían trabajado muy duro” para lograr lo que tenían y cerraban diciendo: “Si intentan quitármelo, lo defenderé”. Al final de las cuñas el locutor en *off* indicaba: “La propiedad es tu orgullo, defiende la propiedad privada. [...] Por un país de propietarios”⁶⁰⁶.

632. De acuerdo con Conatel, “dichas propagandas contienen mensajes que presuntamente causan angustia, temor y zozobra en la población pudiendo fomentar en el

⁶⁰⁵ Cabe señalar que la apertura del procedimiento administrativo también recayó sobre Cedice y Asoesfuerzo. Conatel. 3 de julio de 2009. Providencia Administrativa No. PADSR-1.427 de 2 de julio de 2009.

⁶⁰⁶ Específicamente, Conatel señaló que las piezas publicitarias suspendidas eran las siguientes: Asoesfuerzo: (1) ¿Qué es para ti la propiedad privada?; (2) ¿Porqué es importante defender la propiedad privada?; (3) ¿Sientes que tu propiedad privada está amenazada en la Venezuela de hoy? Disponibles en: <http://www.asoesfuerzo.com>; Cedice: (4) Con mis viejos no te metas. Versión bodega; (5) Con mis viejos no te metas. Versión panadería; y (6) Con mis viejos no te metas. Versión chofer. Disponibles en: <http://www.cedice.org.ve>. Asimismo, Conatel afirmó que se realizaron “versiones de ‘las propagandas’ para ser transmitidas en la radio, incluida la versión ‘No a la ley cubana’ [...] anunciada por CEDICE”. Conatel. 3 de julio de 2009. Providencia Administrativa No. PADSR-1.427 de 2 de julio de 2009. Ver además: Conatel. 3 de julio de 2009. *Por presuntas infracciones a la Ley RSRTV Conatel inicia procedimiento administrativo sancionatorio a medios radioeléctricos que difundieron propagandas de CEDICE y ASOESFUERZO que presuntamente podrían alterar el orden público*. Disponible en: http://www.conatel.gob.ve/noticia_comp.asp?numn=2653; Globovisión. 6 de julio de 2009. *Gobierno venezolano dicta medida de censura previa, prohibiendo la difusión en radio y TV de una campaña a favor de la propiedad privada y abre un nuevo procedimiento contra Globovisión*. Comunicación de 5 de julio de 2009 de Globovisión a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?id=121136&clave=a%3A1%3A%7Bi%3A0%3Bs%3A7%3A%22cedice+%22%3B%7D>; Globovisión. 3 de de julio de 2009. *Conatel abrió quinto procedimiento contra Globovisión en seis meses*. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?id=120854&clave=a%3A1%3A%7Bi%3A0%3Bs%3A7%3A%22cedice+%22%3B%7D>; CEDICE. 6 de agosto de 2009. *Video censurado por procedimiento administrativo de Conatel*. Disponible en: <http://www.cedice.org.ve/detalle.asp?id=2993>.

colectivo conductas tendientes a alteraciones del orden público y que pueden ser contrarias a la seguridad de la nación [...]. [...] [D]ado que en las propagandas se insta a defender la propiedad privada, los destinatarios del mensaje podrían adoptar diversas conductas, incluso agresivas, con el fin de defenderse de una supuesta amenaza, que podría conllevar a alteraciones del orden público, en especial tomando en consideración que no se aprecia en 'las propagandas' que se exprese la idea de acudir a las vías legales para ejercer dicha defensa"⁶⁰⁷.

633. Por otro lado, en la misma fecha el Ministerio Público interpuso una medida cautelar innominada ante el Tribunal Segundo de Violencia contra la Mujer del Área Metropolitana de Caracas para solicitar que el diario *Últimas Noticias* suspenda la publicación de dos avisos gráficos de Cedice que mostraban las imágenes de una mujer embarazada desnuda y de una mujer desnuda en estado de indefensión, cubriéndose sus senos, con el mensaje: "La ley de propiedad social te quita lo tuyo; no a la ley cubana".

634. El Ministerio Público solicitó la suspensión de las publicaciones por considerar que éstas vulneraban los artículos 15.15 y 53 de la Ley Orgánica Sobre el Derecho de la Mujer a una Vida Libre de Violencia. De acuerdo con el artículo 15.15 de dicha norma, "violencia mediática" es "la exposición, a través de cualquier medio de difusión, de la mujer, niña o adolescente; que de manera directa o indirecta explote, discrimine, deshonre, humille o que atente contra su dignidad con fines económicos, sociales o de dominación. También se entenderá por violencia mediática el uso y abuso por parte de los medios de difusión del cuerpo de las mujeres, de las adolescentes o niñas". Por su parte, el artículo 53 de dicho instrumento define "la ofensa pública por razones de género" con el texto siguiente: "El o la profesional de la comunicación o que sin serlo, ejerza cualquier oficio relacionado con esa disciplina, y en el ejercicio de ese oficio u ocupación, ofenda, injurie, denigre de una mujer por razones de género a través de un medio de comunicación, deberá indemnizar a la mujer víctima de violencia con el pago de una suma no menor a doscientas (200 U.T.) ni mayor de quinientas unidades tributarias (500 U.T.) y hacer públicas sus disculpas por el mismo medio utilizado para hacer la ofensa y con la misma extensión de tiempo y espacio". El 6 de julio de 2009 el Tribunal Segundo de Violencia contra la Mujer del Área Metropolitana de Caracas rechazó la solicitud del Ministerio Público⁶⁰⁸.

635. El 10 de julio de 2009 el Ministerio Público apeló la medida y el 14 de agosto de 2009 la Corte de Apelaciones con Competencia en Violencia contra la Mujer del Área Metropolitana de Caracas resolvió ordenar al diario *Últimas Noticias* y a Cedice suspender la publicación de los avisos, a fin de impedir "que existan nuevos hechos de violencia permitiendo salvaguardar la integridad física, psicológica y el entorno de la mujer de forma expedita y efectiva". La decisión de la Corte de Apelaciones también estableció la

⁶⁰⁷ Conatel. 3 de julio de 2009. Providencia Administrativa No. PADSR-1.427 de 2 de julio de 2009; Conatel. 3 de julio de 2009. *Por presuntas infracciones a la Ley RSRTV Conatel inicia procedimiento administrativo sancionatorio a medios radioeléctricos que difundieron propagandas de CEDICE y ASOESFUERZO que presuntamente podrían alterar el orden público*. Disponible en: http://www.conatel.gob.ve/noticia_comp.asp?numn=2653.

⁶⁰⁸ Tribunal Segundo de Violencia contra la Mujer en función de Control, Audiencia y Medidas del Circuito Judicial Penal de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas. Resolución judicial de 6 de julio de 2009. Asunto AP01-S-2009-013642; Globovisión. 6 de julio de 2009. *Ministerio Público solicitó a Tribunal suspender dos avisos publicitarios de Cedice*. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=121142&clave=a%3A1%3A%7Bi%3A0%3Bs%3A7%3A%22cedice+%22%3B%7D>; Globovisión. 12 de julio de 2009. *Ministerio Público apeló decisión de tribunal que negó suspensión de avisos publicitarios de Cedice*. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=121641&clave=a%3A1%3A%7Bi%3A0%3Bs%3A7%3A%22cedice+%22%3B%7D>.

prohibición de la mencionada publicidad “en todos los medios impresos y televisivos dentro del territorio nacional”⁶⁰⁹.

636. Cabe señalar que el 9 de julio de 2009 el Ministro Diosdado Cabello realizó una presentación ante la Asamblea Nacional en la que hizo referencia a que estas decisiones habrían sido adoptadas para proteger la “salud mental” de la población venezolana, y que se iniciarían investigaciones para averiguar la procedencia del financiamiento de dichas campañas⁶¹⁰.

637. Posteriormente, la CIDH recibió información que indica que el 6 de octubre de 2009 la Dirección Nacional de los Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP) del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia citó, en calidad de testigos, a directivos y miembros del personal de Cedice en el marco de la averiguación penal F20NN-038-2009 que instruye la Fiscalía 20° del Ministerio Público del Área Metropolitana de Caracas.

638. La CIDH también tomó conocimiento de que el 17 de septiembre de 2009 la DISIP, por intermedio de la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras, solicitó a todos los bancos e instituciones financieras del país que se le informe, en el marco de la causa No. F66-NN-0027-09 a cargo de la Fiscalía Sexagésima Sexta del Ministerio Público del Área Metropolitana de Caracas, si Cedice poseía cuentas en dichas entidades. Asimismo, el 29 de septiembre de 2009 la Dirección de Investigaciones contra el Terrorismo del Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas, por intermedio de la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras, solicitó información, en el marco de la causa No. G-137.026, a todos los bancos e instituciones financieras del país sobre las cuentas u otros instrumentos financieros a nombre de Cedice y Asoesfuerzo. Finalmente, el 30 de septiembre de 2009 la División de Investigaciones y Protección en Materia del Niño, Adolescente, Mujer y Familia del Cuerpo de Investigaciones Científicas Penales y Criminalísticas del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y Justicia, por intermedio de la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras,

⁶⁰⁹ Corte de Apelaciones del Circuito Judicial Penal de la Circunscripción Judicial del Área Metropolitana de Caracas con Competencia en Violencia contra la Mujer. Resolución Judicial No. 135-09 de 14 de agosto de 2009. Asunto No. CA-803-09-VCN; Ministerio Público de la República Bolivariana de Venezuela. 15 de agosto de 2009. *Prohíben difusión en medios de comunicación de publicidad de Cedice que denigra a la mujer*. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.ve/Prensa/A2009/prensa1508.htm>; El Universal. 15 de agosto de 2009. *Tribunal vuelve a prohibir la difusión de los avisos de Cedice*. Disponible en: http://deportes.eluniversal.com/2009/08/16/pol_art_tribunal-vuelve-a-pr_1526642.shtml; El Nacional. 15 de agosto de 2009. *Prohíben difusión de publicidad de Cedice*. Disponible en: http://www.el-nacional.com/www/site/p_contenido.php?q=nodo/94573/Honduras/Proh%C3%ADben-difusi%C3%B3n-de-publicidad-de-Cedice; Globovisión. 15 de agosto de 2009. *Prohíben difusión de publicidad de Cedice por considerar que “denigra” a la mujer*. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=124518>.

⁶¹⁰ En el discurso, el Ministro Diosdado Cabello señaló: “Nosotros la semana pasada tomamos la decisión de suspender dos cuñas a Asoesfuerzo y Cedice, por televisión y radio. Y quiero decirlo aquí, en la Asamblea Nacional. Dije algo ahí que es el fondo del tema, de dónde salen los recursos para financiar esta campaña. Se hicieron los locos ellos; hablaron de libertad de expresión. No, yo hablo de legitimación de capitales, yo hablo de lavado de dinero y hemos solicitado a la Fiscalía General para que se hagan las investigaciones a fondo de manera que se sepa cómo una Asociación que fue creada en el mes de mayo por un caballero que jamás ni nunca ha pagado un bolívar de impuesto al país, pueda contratar con una televisora 3 millones de bolívares fuertes en el mes de junio. ¿De dónde salieron esos reales? Estoy hablando de una televisora. No, no. Yo estoy tomando el caso de una televisora y tengo el contrato. ¡De una televisora! Esto está ocurriendo es en todo el país. Y se fueron entonces por el lado de la libertad de expresión. No, no es la libertad de expresión, se trata de la salud mental de los venezolanos”. Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. 9 de julio de 2009. *Punto de información del ciudadano Ministro del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda Diosdado Cabello para referirse a la situación actual de los servicios de radiodifusión sonora, televisión abierta y difusión por suscripción*, p. 17. Disponible en: http://www.asambleanacional.gob.ve/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=41&Itemid=124.

solicitó información, en el marco de la causa No. G-137.026, a todos los bancos e instituciones financieras del país sobre las cuentas, movimientos y operaciones llevadas a cabo por Cedice en los últimos seis meses.

639. El 13 de julio de 2009 la Relatoría Especial solicitó información al Estado en relación con estos hechos. Dicha solicitud fue reiterada en comunicación de 8 de octubre de 2009. A la fecha de este Informe, sin embargo, no se ha recibido respuesta a tales solicitudes de información.

640. La CIDH expresa su profunda preocupación al Estado por estas medidas y recuerda que el artículo 13.2 de la Convención Americana dispone explícitamente que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión no puede estar sujeto a censura previa. La propia Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece el mismo principio en su artículo 57, que señala que “toda persona tiene derecho a expresar libremente sus pensamientos, sus ideas u opiniones [...] y de hacer uso para ello de cualquier medio de comunicación [...] sin que pueda establecerse censura”⁶¹¹. En el mismo sentido, el artículo 2 de la Ley de Responsabilidad Social indica que “la interpretación y aplicación de [dicha norma] estará sujeta, sin perjuicio de los demás principios constitucionales” al principio de “prohibición de censura previa”⁶¹².

641. La CIDH ha señalado en reiteradas oportunidades que la censura previa es el prototipo de violación extrema y radical de la libertad de expresión, precisamente, porque “por medio del poder público, se establecen medios para impedir en forma previa la libre circulación de información, ideas, opiniones o noticias, por cualquier tipo de procedimiento que condicione la expresión o la difusión de información al control del Estado”⁶¹³.

642. Por otro lado, cabe reiterar lo ya señalado al Estado, en cuanto a que el derecho a la libertad de expresión debe garantizarse no sólo en cuanto a la difusión de ideas e informaciones recibidas favorablemente o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también en cuanto a las que ofenden, chocan, inquietan o resultan ingratas a los funcionarios públicos o a un sector de la población⁶¹⁴.

643. Asimismo, la CIDH considera importante recordar al Estado que la aplicación de medidas extremas que limiten el ejercicio de la libertad de expresión con fundamento en lo dispuesto en el artículo 13.4 de la Convención Americana, especialmente en contextos electorales o durante el trámite de reformas legislativas, como en el presente caso, no puede hacerse sobre la base de meras conjeturas sobre eventuales afectaciones hipotéticas del orden público. En cada caso es necesario demostrar que existe un riesgo cierto, real y objetivo de afectación grave del orden público que sólo puede ser conjurado mediante

⁶¹¹ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial No. 36.860 de 30 de diciembre de 1999. Disponible en: <http://www.constitucion.ve/constitucion.pdf>.

⁶¹² Texto actualizado de la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión. Gaceta Oficial No. 38.333 de 12 de diciembre de 2005. Disponible en: http://www.conatel.gob.ve/download/marco_legal/Ley%20Responsabilidad%20Reforma.pdf.

⁶¹³ CIDH. *Informe Anual 2008*. Volumen II: Informe Anual 2008 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión, párr. 123. OEA/Ser.L/V/II.134. Doc. 5 rev. 1. 25 febrero 2009. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

⁶¹⁴ Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 113; Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 69.

restricciones proporcionadas y razonables al ejercicio del derecho a la libertad de expresión en los términos establecidos por el artículo 13 de la Convención Americana.

644. La CIDH considera que las medidas de control que viene adoptando el Estado podrían llegar a constituir actos de censura incompatibles con los parámetros dispuestos en la Convención Americana. En este sentido, insta al Estado a que las autoridades competentes tomen en cuenta los estándares aquí descritos y adopten todas las medidas que resulten necesarias para garantizar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en relación con los hechos reseñados en esta sección.

645. Finalmente, la CIDH exhorta al Estado a tomar en cuenta que de acuerdo con el principio 5 de Declaración de Principios: “[l]a censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”.

iii. El caso de las asociaciones teatrales

646. La CIDH recibió información que indica que en Venezuela no existe un marco jurídico que asegure que la asignación de subsidios para las artes y la cultura se realice de manera objetiva, respetando la obligación de neutralidad del Estado. En ese contexto, se informó que la *Asociación Cultural Skena* y la *Asociación Civil Teatro del Duende*, que recibían subsidios del Ministerio del Poder Popular para la Cultura, fueron excluidas de los Convenios de Cooperación Cultural por los cuales se les asignaba recursos para el desarrollo de sus actividades en el estado Miranda. De acuerdo con los datos entregados a la CIDH, el Ministerio del Poder Popular para la Cultura habría justificado su decisión en el criterio aplicable a los llamados “casos excepcionales”, según el cual “no se financiarán a colectivos e individualidades [sic] cuyas conductas públicas perniciosas afecten la estabilidad psicológica y emocional colectiva de la población, haciendo uso de lenguaje ofensivo, descalificado, mintiendo y manipulando a través de campañas mediáticas dispuestas para tales fines”⁶¹⁵.

647. En una situación similar se encontraría la *Asociación Teatral Grupo Actoral 80*. De acuerdo con la información recibida por la CIDH, en agosto de 2009 la instancia que estudia la asignación de subsidios (Mesa Técnica de Teatro y Circo de los Convenios de Cooperación Cultural para la Plataforma del Instituto de las Artes Escénicas y Musicales, PIAEM) propuso excluir a la *Asociación Teatral Grupo Actoral 80* de la lista de organizaciones que recibían ayuda económica del Estado en el Distrito Capital. Según la información reportada, el retiro del subsidio habría sido consecuencia de las opiniones críticas del director de la *Asociación Teatral Grupo Actoral 80* respecto de algunas decisiones del gobierno sobre las políticas culturales. Para el retiro del subsidio se aplicaría la cláusula de los Convenios de Cooperación Cultural por la cual no se debe financiar “a colectivos e individualidades [sic] cuyas conductas públicas perniciosas afecten la estabilidad psicológica y emocional colectiva de la población, haciendo uso de lenguaje ofensivo, descalificado, mintiendo y manipulando a través de campañas mediáticas dispuestas para tales fines”. Cabe señalar que, ante la falta de acuerdo de los miembros de

⁶¹⁵ Ministerio del Poder Popular para la Cultura. Gabinete Estadual Miranda. Oficio No. 24-08. En el documento se detallan además los “Criterios para el otorgamiento de los Convenios de Cooperación Cultural en Artes Escénicas y Musicales 2009”. Información entregada el 2 de noviembre de 2009 por Sinergia a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en el marco del 137º Período Ordinario de Sesiones de la CIDH.

la Mesa Técnica para decidir la exclusión de la *Asociación Teatral Grupo Actoral 80*, se habría solicitado que el caso fuera “elevado a instancias superiores del Ministerio del Poder Popular para la Cultura, para su resolución”⁶¹⁶.

648. Asimismo, el 21 de enero de 2009 la *Fundación El Ateneo de Caracas* fue notificada con una orden de desalojo del Ministerio del Poder Popular para Economía y Finanzas. De acuerdo con la información recibida, se habría justificado la medida en el próximo vencimiento del contrato de comodato del inmueble, de propiedad del Estado, y en la necesidad de utilizar dichas instalaciones para la Universidad de las Artes. Un día antes, un grupo de personas armadas, lideradas por Lina Ron ingresaron al inmueble para atacar a los dirigentes del partido político Bandera Roja que se encontraban allí reunidos. Durante el hecho, Lina Ron manifestó que “las instalaciones del Ateneo est[aba]n siendo tomadas por la ultra derecha” y que “por instrucciones [suy]as, ser[ía]n tomadas por la revolución”. Luego de darse a conocer la decisión del Ministerio del Poder Popular para Economía y Finanzas, la directora general del *Ateneo de Caracas* Carmen Ramia indicó que el origen de la orden de desalojo era el pluralismo de dicha organización. En su opinión, lo sucedido era consecuencia de que *El Ateneo de Caracas* aceptaba “tanto lo que viene de la oposición como del oficialismo”, y enfatizó que ésta era “una institución que t[enía] abiertas las puertas para todo el mundo”⁶¹⁷. La CIDH manifiesta su preocupación por este hecho, pues otros grupos de teatro han indicado que el desalojo del Ateneo de Caracas es una manifestación más de los intentos de los funcionarios del gobierno por impedir “la creación cultural libre” en Venezuela⁶¹⁸.

iv. Restricciones del derecho a la libertad personal: El caso de Gustavo Azócar

649. El 28 de diciembre de 2000 el periodista Gustavo Azócar, conocido por hacer importantes denuncias de corrupción en el estado Táchira, fue denunciado ante el Ministerio Público bajo el argumento de que la emisora para la cual trabajaba habría dejado

⁶¹⁶ Acta de Resultados de las Mesas Técnicas de los Convenios de Cooperación Cultural 2009. Plataforma de Artes Escénicas y Musicales. Mesa Técnica de Teatro y Circo. Acuerdo 7. 1 de septiembre de 2009. Información entregada el 2 de noviembre de 2009 por Sinergia a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en el marco del 137º Período Ordinario de Sesiones de la CIDH. Ver además: Sinergia. *Amenazas a los derechos humanos y a la democracia en Venezuela. Informe comprehensivo de seguimiento. Octubre 2009*, p. 18; El Universal. 2 de marzo de 2009. *No debe permitirse la censura. Entrevista a Héctor Manrique*. Disponible en: http://www.eluniversal.com/2009/03/02/til_art_no-debe-permitirse_1286893.shtml; El Nacional. 6 de octubre de 2009. *Las conciencias de los teatreros no están en venta*. Disponible en: http://el-nacional.com/www/site/p_contenido.php?q=nodo/102601/Entretenimiento/Las-conciencias-de-los-teatreros-no-est%C3%A1n-en-venta.

⁶¹⁷ El Nacional. 21 de enero de 2009. *Ordenan desalojo del Ateneo de Caracas*. Disponible en: http://el-nacional.com/www/site/p_contenido.php?q=nodo/64766/Pol%C3%ADtica/Ordenan-desalojo-del-Ateneo-de-Caracas; Noticias 24. 21 de enero de 2009. *Ordenan desalojar El Ateneo de Caracas el 6 de mayo*. Disponible en: <http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/23174/presidente-%C2%BFque-le-pasa-con-el-ateneo-de-caracas?comment-page-1>; El Nacional. 20 de mayo de 2009. *Chavistas arremeten contra instalaciones del Ateneo*. Disponible en: http://www.el-nacional.com/www/site/p_contenido.php?q=nodo/64506/Pol%C3%ADtica/Chavistas-arremeten-contra-instalaciones-del-Ateneo; El Universal. 20 de enero de 2009. *Cuarenta personas estuvieron a resguardo de la PM por hechos violentos en El Ateneo*. Disponible en: http://politica.eluniversal.com/2009/01/20/pol_ava_cuarenta-personas-es_20A2199399.shtml; El Universal. 6 de mayo de 2009. *Ministro Soto: Desalojo del Ateneo responde a culminación del comodato*. Disponible en: http://www.eluniversal.com/2009/05/06/cul_ava_ministro-soto-desal_06A2318385.shtml; Sinergia. *Amenazas a los derechos humanos y a la democracia en Venezuela. Informe comprehensivo de seguimiento. Octubre 2009*, pp. 19-20. Información entregada el 2 de noviembre de 2009 por Sinergia a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en el marco del 137º Período Ordinario de Sesiones de la CIDH.

⁶¹⁸ Frente Cultural José Ignacio Cabrujas. 1 de julio de 2009. *Manifiesto contra el cierre del Ateneo de Caracas*. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=JLeibNHGkg>.

de transmitir unos avisos publicitarios contratados por la lotería estatal. La fase oral de dicho proceso penal se inició el 11 de mayo de 2009.

650. De acuerdo con la información recibida, en el marco del proceso penal, postergado por casi nueve años, se le ha prohibido al periodista salir del país, emitir declaraciones o referirse de cualquier manera al proceso penal en su contra. Lo anterior le habría impedido, además, en la práctica, desempeñar con libertad el ejercicio de su profesión. Distintos gremios y organizaciones periodísticas han solicitado que se resuelva pronto el proceso penal, dado que, a su entender, el mismo tiene motivaciones fundamentalmente políticas pues se trataría de una represalia por las denuncias de corrupción formuladas por el periodista. Dichas organizaciones indican que existen suficientes pruebas para desmentir la acusación y por eso solicitan la pronta decisión. Sin embargo, el proceso se ha venido aplazando de manera indefinida con el agravante de que recientemente se ordenó que el periodista fuera privado de su libertad por haber divulgado en su página *web* información sobre su proceso que ya se encontraba en el dominio público.

651. Efectivamente, el 29 de julio de 2009 Azócar fue trasladado por miembros de la Guardia Nacional al Centro Penitenciario de Occidente Santa Ana en el estado Táchira, porque el comunicador “obstruyó la justicia” al publicar información relacionada con el proceso penal en su contra. La Relatoría Especial fue informada que los datos publicados por el periodista habrían sido la reproducción fiel de dos reportes publicados en dos diarios de amplia circulación en días previos⁶¹⁹.

652. Recientemente, la Relatoría Especial fue informada que el 1 de septiembre de 2009 se ordenó la destitución de la juez a cargo del proceso penal, “una semana antes de que terminara el juicio oral”, y que el 5 de octubre de 2009 el nuevo magistrado a cargo habría resuelto “anular todo el juicio previo”, salvo la decisión de recluir al periodista en una cárcel pública por la reproducción fiel de información publicada en dos diarios⁶²⁰.

e. Regulación del espectro radioeléctrico y aplicación de las disposiciones sobre radiodifusión

i. El anuncio de revocatoria o cancelación de 240 concesiones de radiodifusión y la decisión de ordenar la suspensión de la transmisión de 32 radioemisoras

653. El 3 de julio de 2009 el Ministro del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda Diosdado Cabello, luego de anunciar el inicio de un proceso de democratización del espectro radioeléctrico, indicó que Conatel llevaría a cabo un proceso para establecer la posible revocatoria de las concesiones otorgadas a 240 emisoras de radio. Este anuncio sorpresivo estuvo seguido de la decisión de ordenar la suspensión de la transmisión de 32 radioemisoras. En esta sección se explican los más importantes antecedentes de este

⁶¹⁹ Información entregada el 2 de noviembre de 2009 por Espacio Público a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en el marco del 137º Período Ordinario de Sesiones de la CIDH; El Universal. 29 de julio de 2009. *Periodista Gustavo Azocar es enviado al Centro Penitenciario de Santa Ana*. Disponible en: http://internacional.eluniversal.com/2009/07/29/pol_ava_periodista-gustavo-a_29A2560563.shtml; El Nacional. 29 de julio de 2009. *Privado de libertad en audiencia periodista Gustavo Azocar*. Disponible en: http://el-nacional.com/www/site/p_contenido.php?q=nodo/92138/Regiones/Privado-de-libertad-en-audiencia-periodista-Gustavo-Az%C3%B3car.

⁶²⁰ Información entregada el 2 de noviembre de 2009 por Espacio Público a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en el marco del 137º Período Ordinario de Sesiones de la CIDH; Reporteros Sin Fronteras. 7 de octubre de 2009. *Juicio contra periodista comenzará nuevamente – Le niegan derecho a ser juzgado en libertad*. Disponible en: <http://www.rsf.org/Un-periodista-mantenido-en.html>.

proceso y algunos de los efectos de estas decisiones sobre el derecho a la libertad de expresión.

654. El artículo 73 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones dispone que: “Los derechos sobre el uso y explotación del espectro radioeléctrico derivados de una concesión no podrán cederse o enajenarse, sin embargo, el concesionario podrá solicitar a [Conatel] su sustitución en la titularidad de la concesión por la persona que indique al efecto, siempre que ésta cumpla con las condiciones y principios establecidos en esta Ley”⁶²¹.

655. Por otra parte, el artículo 210 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones confiere a Conatel la obligación de establecer “mediante resolución, cronogramas especiales de transformación de las [...] concesiones y permisos otorgados de conformidad con la legislación anterior”⁶²². El proceso de transformación de los títulos jurídicos otorgados bajo el marco normativo anterior debía completarse en los dos años siguientes a la publicación de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones en la Gaceta Oficial, es decir, vencía el 12 de junio de 2002.

656. El artículo 210 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones agrega que la transformación de los títulos debía ser solicitada por el interesado en el plazo establecido por Conatel, el cual no podía ser inferior a 60 días hábiles. Vencido dicho plazo, Conatel publicaría el listado de quienes no hubiesen respondido al llamado de transformación, otorgándoles un plazo adicional de cinco días hábiles para regularizar su situación. De no hacerlo, “se entender[ía] la omisión] como [una] renuncia a las concesiones o permisos [...] obtenido[s] con anterioridad a la publicación de [l]a Ley [Orgánica de Telecomunicaciones] en la Gaceta Oficial”.

657. Bajo dicho marco, el 4 de diciembre de 2001 Conatel expidió la Resolución No. 93 (Gaceta Oficial No. 37.342 de 10 de diciembre de 2001), que estableció un cronograma para que “las personas que detent[aban] títulos” otorgados con anterioridad a la Ley Orgánica de Telecomunicaciones presentaran sus solicitudes de transformación. La Resolución No. 93 estableció un plazo de 60 días hábiles para la presentación de las solicitudes, que debían contarse a partir del 11 de marzo de 2002.

658. El 26 de enero de 2004 Conatel expidió la Resolución No. 357 (Gaceta Oficial No. 37.894 de 9 de marzo de 2004), que concedió una ampliación de cinco días hábiles “contados a partir del 22 de marzo de 2004 inclusive”, para la presentación de las solicitudes de transformación. Previamente, el 19 de marzo de 2004, Conatel había publicado en un diario de circulación nacional el listado de las personas naturales y jurídicas que no habían presentado sus solicitudes de transformación en los plazos establecidos en la Resolución No. 93.

659. Cinco años después, el 25 de mayo de 2009 Conatel emitió la Providencia Administrativa No. 1.419 (Gaceta Oficial No. 39.189 de 29 de mayo de 2009), la cual resolvió, “[r]equerir a las personas naturales o jurídicas que prestan servicios de radiodifusión sonora y televisión abierta, así como de radiodifusión sonora o televisión abierta comunitaria de servicio público sin fines de lucro, en todo el territorio nacional, que suministren a [dicho órgano], la información contenida en la planilla denominada ‘Actualización de Datos’ que se

⁶²¹ Ley Orgánica de Telecomunicaciones. Gaceta Oficial No. 36.970 de 12 de junio de 2000. Disponible en: http://www.tsj.gov.ve/legislacion/LT_ley.htm.

⁶²² El artículo 210 hace referencia a la Ley de Telecomunicaciones de 29 de julio de 1940 (Publicada en la Gaceta Oficial No. 20.248 de 1 de agosto de 1940), hoy derogada.

encuentra disponible en el portal oficial en Internet de CONATEL". La Providencia Administrativa No. 1.419 otorgó "un plazo máximo de quince (15) días hábiles para llenar la planilla de Actualización de Datos [...] y consignarla con sus respectivos anexos, ante [dicho órgano], contados a partir de la publicación en prensa [de dicha providencia], so pena de aplicación de las sanciones establecidas en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones"⁶²³. La información debía ser personalmente entregada a CONATEL por el titular de la licencia.

660. Como ya se mencionó, el 3 de julio de 2009 el Ministro del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda Diosdado Cabello anunció que Conatel abriría un proceso para establecer el posible cierre de las concesiones otorgadas a 240 emisoras de radio que no lograron actualizar sus datos ante dicho organismo de conformidad con lo dispuesto por la Providencia Administrativa No. 1.419. En su intervención, el Ministro Diosdado Cabello declaró lo siguiente: "De los concesionarios privados de radio AM, [...] 86 no acudieron, mientras que en la señal FM 154 emisoras no cumplieron el procedimiento estipulado. [...] a aquéllos que no pasaron por Conatel, se les abre de manera inmediata un procedimiento administrativo para la restitución de todas sus concesiones al Estado. No fueron, no están interesados, quieren mantenerse al margen de la Ley. Nosotros actuamos en este caso estrictamente apegados a la Ley. Quien no está actualizado y no pasó por Conatel que ahora asuma la responsabilidad". El funcionario agregó que el gobierno venezolano estaba "empeñad[o] en democratizar el espectro radioeléctrico" y en eliminar el "latifundio mediático"⁶²⁴.

661. El 9 de julio de 2009 el Ministro Diosdado Cabello ratificó ante la Asamblea Nacional la adopción de estas medidas. De acuerdo con el Ministro, el proceso de actualización de datos arrojó como resultado que en varios de los casos: (a) los concesionarios originarios habían fallecido y las concesiones venían siendo usufructuadas por sus familiares, o (b) los concesionarios originarios habían entregado las concesiones a terceros que las venían usufructuando sin autorización. En su presentación ante la Asamblea Nacional, el Ministro Diosdado Cabello enfatizó lo siguiente:

El espacio radioeléctrico ha sido uno de los pocos sitios donde la Revolución [Bolivariana] no se ha sentido. [...] Aquí en Venezuela 27 familias tienen más de 32% del espectro radioeléctrico para ellos, y todavía los descarados de la Cámara Venezolana de la Industria de la Radiodifusión dicen que eso no es latifundio [...]. Nos atacan y nos van a atacar, alegando que esto es un atropello a la libertad de expresión. Aquí no hay atropello a la libertad de expresión [...]. Y como el padre Camilo Torres decía: Si la clase dominante, la oligarquía no cede en sus privilegios por las buenas, el pueblo los va a obligar por las malas. Y en este caso en Venezuela el pueblo es el Gobierno y lo vamos a hacer. Lo vamos a hacer porque, de lo contrario, aquí nos están preparando a nosotros un golpe parecido al de Honduras y

⁶²³ Conatel. 25 de mayo de 2009. Providencia Administrativa No. 1.419. Disponible en: <http://www.conatel.gob.ve/download/providencias/PROVIDENCIA%20ACTUALIZACION%20DATOS2.pdf>.

⁶²⁴ El Estado ha indicado que, actualmente, el espectro radioeléctrico se encuentra ocupado por 794 emisoras en FM, 210 emisoras en AM, y 108 estaciones de televisión. Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en los Estados Unidos. 4 de agosto de 2009. *The fact about recent media events in Venezuela*. Disponible en: http://www.embavenez-us.org/factsheet/Recent-Media-Events_FS-US.pdf. Conatel. 3 de julio de 2009. *Ministro Diosdado Cabello anuncia apertura de procedimiento administrativo de CONATEL a 86 emisoras AM y 154 FM, luego que no hicieran la actualización de datos ante el organismo*. Disponible en: http://www.conatel.gob.ve/noticia_comp.asp?numn=2654; Reporteros Sin Fronteras. 21 de julio de 2009. *El gobierno acelera su cruzada contra los medios de comunicación privados al querer modificar las leyes y las reglas*. Disponible en: <http://www.rsf.org/El-gobierno-acelera-su-cruzada.html>; El Mundo. 3 de julio de 2009. *Conatel prohíbe propagandas opositoras y revoca 284 permisos de transmisión*. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/07/03/comunicacion/1246645749.html>; El Tiempo. 4 de julio de 2009. *Cabello anunció revocatoria de concesión a 240 radioemisoras*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com.ve/noticias/imprimir.asp?id=195283>.

van a poner a transmitir a las televisoras comiquitas y van a apagar las emisoras de radio. [...] Si es tan doloroso el tema del negocio de emisoras de radio o televisión, bueno, no lo explote, no haga uso de él, devuélvalo al Estado; si le causa pérdidas devuélvalo al Estado, el Estado lo recibe sin ningún problema. Nosotros no nos vamos a sentar a negociar para ver cómo van a hacer ellos para ganar más o cómo van a tener más emisoras. No lo vamos a hacer, tenemos razones de principios y además razones éticas para no hacerlo: son los mismos del año 2002, son los mismos que estarían felices si muchos de nosotros hubiésemos traicionado al Presidente, tendríamos un programa en *Globovisión* casi seguro, casi seguro que tendríamos un programa en una emisora de éstas que juegan a la desestabilización en Venezuela⁶²⁵.

662. La CIDH manifiesta su preocupación por las declaraciones del Ministro Cabello, las cuales podrían llevar a concluir que, pese a las razones técnicas esgrimidas para justificar los cierres masivos, las medidas podrían estar motivadas en la línea editorial de las emisoras afectadas y en el propósito de crear un monopolio estatal de comunicaciones.

663. El 14 de julio de 2009 la Asamblea Nacional acordó respaldar las medidas del gobierno para la regulación de las concesiones de radio y televisión. El presidente de la Comisión Permanente de Ciencia, Tecnología y Comunicación Social de la Asamblea Nacional, diputado Manuel Villalba, señaló que las medidas anunciadas por el Ministro Cabello habían recibido críticas y cuestionamientos “sólo de aquellos sectores radioeléctricos que están al margen de la ley y que no acudieron a la Comisión Nacional de Telecomunicación cuando se les convocó”. El diputado agregó lo siguiente: “El Ministro Cabello lo que está haciendo es cumplir con la ley. El artículo 73 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones ampara todos y cada uno de sus anuncios”⁶²⁶.

664. El 31 de julio de 2009 el Ministro Diosdado Cabello anunció los nombres de los 34 medios de comunicación, incluidas 32 de las 240 emisoras radiales ya referidas, a los que Conatel había ordenado cesar sus transmisiones de manera inmediata. El Ministro señaló que en varios de estos casos, el cierre se debía a que fueron los familiares o socios de los concesionarios originarios ya fallecidos los que se dirigieron a Conatel a efectos de transformar los títulos otorgados bajo la legislación anterior, y que, de acuerdo con el artículo 73 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones y la Resolución No. 93, solamente el titular de la concesión se encontraría legitimado a realizar dicha solicitud. Según el Ministro, en circunstancias como las planteadas correspondía más bien que se devolviera la concesión al Estado y no que los familiares y socios del titular fallecido hubieran seguido operando “de forma ilegal”⁶²⁷.

⁶²⁵ Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. 9 de julio de 2009. *Punto de información del ciudadano Ministro del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda Diosdado Cabello para referirse a la situación actual de los servicios de radiodifusión sonora, televisión abierta y difusión por suscripción*, pp. 2, 8-11. Disponible en: http://www.asambleanacional.gob.ve/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=41&Itemid=124.

⁶²⁶ Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. 14 de julio de 2009. *Medidas para acabar con el latifundio mediático están contempladas en las leyes venezolanas*. Disponible en: http://www.asambleanacional.gob.ve/index.php?option=com_content&task=view&id=22562&Itemid=27.

⁶²⁷ Sin embargo, el Estado aclaró que el cierre afectaba solamente las transmisiones en el espectro radioeléctrico, por lo que, los medios de comunicación afectados podrían continuar transmitiendo por Internet. Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en los Estados Unidos. 4 de agosto de 2009. *The fact about recent media events in Venezuela*. Disponible en: <http://www.embavenez-us.org/factsheet/Recent-Media-Events-FS-US.pdf>. Ver también: Agencia Bolivariana de Noticias. 31 de julio de 2009. *Conatel anula concesiones a 34 estaciones radioeléctricas del país*. Disponible en: <http://www.abn.info.ve/noticia.php?articulo=193093&lee=4>; Reporteros Sin Fronteras. [3] de agosto de 2009. *Treinta y cuatro medios audiovisuales sacrificados por capricho gubernamental*. Disponible en: <http://www.rsf.org/Treinta-y-cuatro-medios.html>; Agencia Bolivariana de Noticias. 7 de agosto de 2009. *Operadores que salieron del aire sabían de su situación ilegal desde 2002*. Disponible en:

665. Por otro lado, el 5 de septiembre de 2009 el Ministro Diosdado Cabello anunció el cierre de otras 29 estaciones de radio. Las medidas, sin embargo, no se habrían concretado. Cabe señalar que a la fecha de este Informe, el Estado no ha hecho público el nombre de las 208 emisoras radiales restantes que según el Ministro Diosdado Cabello⁶²⁸ podrían verse afectadas con las resoluciones de cierre⁶²⁹. La CIDH manifiesta su preocupación por el efecto intimidatorio que podrían producir estas declaraciones genéricas sobre el cierre de emisoras, dada la forma cómo se han venido adelantando dicho[s] procedimientos.

666. En relación con este punto, la CIDH reconoce, tal como lo indicara la Relatoría Especial en su pronunciamiento de 26 de junio de 2009, que los Estados tienen la facultad de regular las ondas radioeléctricas y de adelantar procedimientos para asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales. En todo caso, esta facultad estatal, debe desarrollarse con estricto apego a las leyes y al debido proceso, de buena fe y respetando los estándares interamericanos que garantizan el derecho a la libertad de expresión de todas las personas⁶³⁰. En un tema de tanta sensibilidad para la libertad de expresión como la regulación, asignación o fiscalización del uso de las frecuencias radioeléctricas, el Estado debe asegurar que ninguna de sus actuaciones está motivada o dirigida a premiar a los medios que comparten su política de gobierno o castigar a aquéllos que son críticos o independientes.

667. De acuerdo con la información recibida, algunas de las radioemisoras afectadas por la decisión de revocar las licencias habrían informado oportunamente al Estado sobre novedades relevantes (como la muerte de uno de los titulares de la concesión), habrían solicitado oportunamente la transformación de los títulos y habrían operado

http://www.abn.info.ve/go_news5.php?articulo=193895&lee=15; Conatel. 2 de agosto de 2009. *Apoyo popular a las decisiones del Gobierno Nacional para democratizar el espectro radioeléctrico*. Disponible en: http://www.conatel.gob.ve/noticia_comp.asp?numn=2661; Globovisión. 1 de agosto de 2009. *Líderes políticos y sociedad civil protestaron por cierre de emisoras*. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=123404>; Globovisión. 1 de agosto de 2009. *Presidente Chávez pidió un aplauso para Diosdado Cabello por el cierre de las emisoras*. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=123427>; Conatel. 1 de agosto de 2009. *Notificadas estaciones de radiodifusión*. Disponible en: http://www.conatel.gob.ve/noticia_comp.asp?numn=2660; Globovisión. 1 de agosto de 2009. *Salieron del aire 34 emisoras de radio por orden del Gobierno Nacional*. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=123401>; Globovisión. 31 de julio de 2009. *Cabello anuncia salida del aire de 34 emisoras*. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=123396>; Agencia Bolivariana de Noticias. 15 de agosto de 2009. *Democratización del espectro radioeléctrico permitirá diversificar contenidos*. Disponible en: http://www.abn.info.ve/go_news5.php?articulo=195071&lee=4. En el mismo sentido, el 15 de septiembre de 2009 el diputado Manuel Villalba afirmó que era “necesario aclarar que [dichas] emisoras estaban fuera de legalidad, tal cual como lo expresa la Ley Orgánica de Telecomunicaciones”, y que lo que “actualmente se pretend[ía] montar [era] una matriz de opinión nacional e internacional para hacer creer que las emisoras fueron cerradas por el Gobierno”. El parlamentario agregó que “[dichos] medios no dicen que las concesiones fueron revocadas porque estas emisoras estaban funcionando fuera de la normativa legal vigente”. Agencia Bolivariana de Noticias. 15 de septiembre de 2009. *Emisoras a las que se les revocó la concesión estaban fuera de la legalidad*. Disponible en: http://www.abn.info.ve/go_news5.php?articulo=198854&lee=1.

⁶²⁸ Conatel. 3 de julio de 2009. *Ministro Diosdado Cabello anuncia apertura de procedimiento administrativo de CONATEL a 86 emisoras AM y 154 FM, luego que no hicieran la actualización de datos ante el organismo*. Disponible en: http://www.conatel.gob.ve/noticia_comp.asp?numn=2654.

⁶²⁹ El Universal. 7 de septiembre de 2009. *Gobierno está dando la espalda al país al silenciar más medios*. Disponible en: http://politica.eluniversal.com/2009/09/07/pol_art_gobierno-esta-dando_1559313.shtml; Miami Herald. 7 de septiembre de 2009. *Gobierno prepara el cierre de otras 29 emisoras de radio*. Disponible en: <http://www.miamiherald.com/news/americas/venezuela/story/1222213.html>.

⁶³⁰ Relatoría Especial – CIDH. 26 de junio de 2009. *Comunicado de Prensa R41/09*. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=751&IID=2>.

públicamente y mantenido relaciones con el Estado a través del pago de impuestos, la certificación de requisitos o adecuaciones técnicas, entre otros. En algunos casos, la muerte de alguno de los socios de las empresas concesionarias habría dado lugar a la correspondiente transformación del título, sin embargo, en otros casos el Estado habría omitido dar una respuesta oportuna a las correspondientes solicitudes de transformación. De acuerdo con estos datos, la forma como el Estado habría venido relacionándose con estas emisoras generaba en sus administradores la confianza en que sus solicitudes se resolverían atendiendo a las normas legales vigentes según la práctica establecida y sin que resultara relevante la línea editorial del medio. El artículo 210 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones dispone que toda transformación de títulos debe realizarse con base en los principios de “transparencia, buena fe, igualdad y celeridad”⁶³¹. No obstante, como ha sido explicado, las decisiones se adoptaron sin atender a ninguna de estas condiciones, sin permitir una controversia previa a la decisión y alegando razones que tienen estrecha relación con la independencia y la línea editorial de los medios privados de comunicación.

668. En este punto, la CIDH recuerda al Estado que, decisiones tan sensibles para la libertad de expresión como las que aparejan el cierre, revocatoria o extinción de concesiones y permisos de transmisión, deben ser el resultado de un procedimiento administrativo abierto y específico, en el cual se garantice de manera plena el derecho al debido proceso y a la legítima defensa como condición previa a la adopción de la decisión, y en el cual se demuestre que quien se encuentra usufructuando el espectro no tiene ni puede tener derecho a dicho uso o que ha incurrido en alguna de las causales legales que dan lugar a dicha decisión. Asimismo, la asignación de las nuevas frecuencias debe estar sometida a reglas transparentes, preestablecidas y no discriminatorias, que permitan una competencia equitativa en condiciones de igualdad.

669. En ningún caso es aceptable a la luz de la Convención Americana, y viciaría todo procedimiento, que los funcionarios públicos encargados de aplicar las normas jurídicas en esta materia, tengan en consideración criterios discriminatorios, como la línea editorial, para adoptar sus decisiones⁶³².

670. La Corte Interamericana ha establecido que, “[s]on los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable, *inter alia*, la pluralidad de medios, la prohibición

⁶³¹ Ley Orgánica de Telecomunicaciones. Gaceta Oficial No. 36.970 de 12 de junio de 2000. Disponible en: http://www.tsj.gov.ve/legislacion/LT_ley.htm.

⁶³² En el mismo sentido, en el Comunicado de Prensa No. 55/09, la CIDH señaló que: “Por disposición del Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) del 31 de julio de 2009, 34 radioemisoras de FM y AM debieron cesar sus transmisiones de manera inmediata. En las decisiones que revocan los permisos o licencias, se habría argumentado razones técnicas relativas al masivo incumplimiento de algunas disposiciones de la ley de telecomunicaciones. Por otro lado, la CIDH recibió información de que las autoridades habrían anunciado como una de las razones para proceder a los cierres que se trata de emisoras que ‘juegan a la desestabilización de Venezuela’. La CIDH expresa su preocupación por la existencia de elementos que sugieren que la línea editorial de estos medios habría sido una de las motivaciones para el cierre de estas radioemisoras. La Comisión reconoce la facultad del Gobierno de regular las ondas radioeléctricas, pero destaca que dicha facultad debe realizarse con un estricto apego al debido proceso y respetando los estándares interamericanos que garantizan el derecho a la libertad de expresión de todas las personas. En particular, las limitaciones impuestas a la libertad de expresión no deben fomentar la intolerancia, ni pueden ser discriminatorias, producir efectos discriminatorios o estar fundadas en la línea editorial de los medios de comunicación”. CIDH. 3 de agosto de 2009. *Comunicado de Prensa No. 55/09*. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2009/55-09sp.htm>.

de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar, y la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas”⁶³³.

671. En el presente caso, llama la atención de la CIDH que, luego de varios años de total inacción, las autoridades anuncien, en un contexto de tensión entre los medios privados y el gobierno, el cierre masivo de emisoras, en un discurso en el cual se hace alusión constante al contenido editorial de los medios de comunicación privados que podrían resultar afectados. En efecto, como ya fuera indicado, las afirmaciones del Ministro del Poder Popular para las Obras Públicas y Vivienda sugieren que la línea editorial de estos medios sería una de las motivaciones para la adopción de las revocatorias o las medidas de cierre, independientemente de las razones técnicas que se esgrimen en los correspondientes actos administrativos.

672. La CIDH expresa su profunda preocupación por estas declaraciones y exhorta al Estado a respetar los estándares antes descritos al momento de adoptar decisiones de esta naturaleza⁶³⁴. Lo anterior resulta de la mayor importancia si se toma en cuenta que el 3 de agosto de 2009, la CIDH señaló claramente que desde 2000 “ha venido observando una paulatina vulneración del ejercicio [del derecho a la libertad de expresión] en Venezuela y una creciente intolerancia a la expresión crítica”⁶³⁵.

673. El artículo 13.3 de la Convención Americana establece que: “No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”. En el mismo sentido, el principio 13 de la Declaración de Principios establece que “el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión”.

674. Finalmente, la CIDH reitera que la facultad para asignar concesiones, licencias o permisos para el uso del espectro radioeléctrico no debe convertirse en un mecanismo de censura indirecta o de discriminación en razón de la línea editorial, ni en un obstáculo desproporcionado al ejercicio del derecho a la libertad de expresión protegido por el artículo 13 de la Convención Americana. Asimismo, toda asignación o restricción debe hacerse de conformidad con reglas claras, preestablecidas y no discriminatorias, que aseguren la existencia de una radiodifusión independiente del gobierno, libre de presiones

⁶³³ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 34.

⁶³⁴ Sobre la relevancia del contexto para el estudio de este tipo de casos, la Corte Interamericana ha señalado que: “Al evaluar una supuesta restricción o limitación a la libertad de expresión, el Tribunal no debe sujetarse únicamente al estudio del acto en cuestión, sino que debe igualmente examinar dicho acto a la luz de los hechos del caso en su totalidad, incluyendo las circunstancias y el contexto en los que éstos se presentaron. Tomando esto en consideración, la Corte analizará si en el contexto del presente caso hubo una violación al derecho a la libertad de expresión del señor Ivcher Bronstein”. Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein*, Sentencia del 6 de febrero de 2001, Serie C No. 74, párr. 154.

⁶³⁵ CIDH. 3 de agosto de 2009. *Comunicado de Prensa R55/09*. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2009/55-09sp.htm>.

ilegítimas, plural y diversa. La CIDH enfatiza que la creación de monopolios u oligopolios públicos o privados, abiertos o encubiertos, compromete el derecho a la libertad de expresión. Como ya ha sido señalado, “los Estados en su función de administradores de las ondas del espectro radioeléctrico deben asignarlas de acuerdo a criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades a todos los individuos en el acceso a los mismos”⁶³⁶. Tal es el sentido del principio 12 de la Declaración de Principios, que dispone que “[l]as asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos”.

ii. La posible intervención en los contenidos de la radiodifusión mediante la regulación de la figura de los “Productores Nacionales Independientes”

675. El artículo 14 de la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión establece la obligación de los medios de comunicación de difundir diariamente un total de cinco horas y 30 minutos de material audiovisual de los Productores Nacionales Independiente[s]. Al respecto, la citada norma indica que: “[l]os prestadores de servicios de radio y televisión deberán difundir diariamente, durante el horario todo usuario, un mínimo de siete horas de programas de producción nacional, de las cuales un mínimo de cuatro horas será de producción nacional independiente. Igualmente, deberán difundir diariamente, durante el horario supervisado, un mínimo de tres horas de programas de producción nacional, de los cuales un mínimo de una hora y media será de producción nacional independiente. [...] En las horas destinadas a la difusión de programas de producción nacional independiente, los prestadores de servicios de radio darán prioridad a los programas culturales y educativos e informativos”.

676. El artículo 13 de la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión considera que la producción audiovisual o sonora nacional es independiente, “cuando [ésta es] realizada por productores nacionales independientes inscritos en el registro que llevará el órgano rector en materia de comunicación e información del Ejecutivo Nacional”⁶³⁷. El

⁶³⁶ CIDH. *Informe Anual 2002*. Volumen III: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV: Libertad de expresión y pobreza, párr. 45. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=329&IID=2>.

⁶³⁷ Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. Producción Nacional Independiente. Disponible en: http://www.leyresorte.gob.ve/pni/99/191474/produccion_nacional_independiente.html.

Por otro lado, el artículo 13 de la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión agrega lo siguiente:

Será considerado productor nacional independiente, la persona natural o jurídica que cumpla con los siguientes requisitos:

1. De ser persona natural: (a) Estar residenciado y domiciliado en el territorio de la República Bolivariana de Venezuela, de conformidad con la ley; (b) No ser accionista, en forma personal ni por interpuesta persona, de algún prestador de servicios de radio o televisión; (c) No ser accionista de personas jurídicas que a su vez sean accionistas, relacionadas o socias de algún prestador de servicios de radio o televisión; (d) No ocupar cargos de dirección o de confianza, de acuerdo con la Ley Orgánica del Trabajo, en algún prestador de servicios de radio o televisión; (e) Declarar si mantiene relación de subordinación con algún prestador de servicios de radio o televisión; y (f) No ser funcionario o funcionaria de alguno de los órganos y entes públicos que regulen las actividades objeto de la presente Ley, de conformidad con el Reglamento respectivo.
2. De ser persona jurídica: (a) No ser empresa del Estado, instituto autónomo y demás entes públicos nacionales, estatales y municipales; (b) Estar domiciliada en la República Bolivariana de Venezuela, de conformidad con la ley; (c) Estar bajo el control y dirección de personas naturales de nacionalidad o residencia venezolana, que cumplan con los requisitos previstos en el numeral anterior; (d) No tener participación accionaria en algún prestador de servicios de radio o

denominado “Registro de Productores Nacionales Independientes” se encuentra a cargo del Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, quien además expide y revoca las certificaciones que acreditan dicha condición⁶³⁸.

677. Por otro lado, el artículo 15 de la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión crea la Comisión Nacional de Programación de Televisión y la Comisión de Programación de Radio, las cuales tienen por función, “establecer los mecanismos y las condiciones de asignación de los espacios a los productores nacionales independientes”. Ambas comisiones están integradas “por un representante del organismo rector en materia de comunicación e información del Ejecutivo Nacional, quien la presidirá, un representante de los prestadores de servicios de radio, un representante de los productores nacionales independientes y un representante de las organizaciones de usuarios y usuarias. Las decisiones de esta comisión son vinculantes y deben ser tomadas por mayoría, en caso de empate el Presidente de la comisión tendrá doble voto”.

678. De acuerdo con la información recibida, al amparo del marco legal descrito en los párrafos precedentes, cada medio de comunicación negociaba directamente con los Productores Nacional[es] Independientes, sin intervención del Estado, a efectos de definir los programas a transmitirse en el horario establecido en la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión para dicho propósito⁶³⁹.

679. No obstante, la CIDH tomó conocimiento que el 16 de septiembre de 2009 la Comisión de Programación de Radio del Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información aprobó la Resolución No. 047, Normas sobre los Mecanismos y las Condiciones de Asignación de los Espacios a los Productores Nacionales Independientes en los Prestadores de Servicios de Radio (Gaceta Oficial No. 39.269 de 22 de septiembre de 2009)⁶⁴⁰.

680. La CIDH advierte que la Resolución No. 047 propone la creación de un “Catálogo de Producción Nacional Independiente”, el cual contiene la “[l]ista ordenada de programas pilotos de Producción Nacional Independiente que cumplen con las disposiciones de la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión y demás normativa que rija la materia objeto de dicha Ley, la cual es elaborada por el Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, los cuales constituyen la oferta de programas que serán objeto de asignación”.

681. En el mismo sentido, la CIDH observa con preocupación que los artículos 8 y 9 de dicha resolución confieren al Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e

televisión; y (e) Declarar si se tiene vinculación contractual distinta a la producción nacional independiente, o relación de subordinación con algún prestador de servicios de radio o televisión.

En todo caso, sea que se trate de persona natural o de persona jurídica, se requerirá poseer experiencia o demostrar capacidad para realizar producciones nacionales de calidad”.

⁶³⁸ Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. Resolución No. 037 de 18 de agosto de 2009 (Gaceta Oficial No. 39.259 de 8 de septiembre de 2009). Disponible en: <http://www.leyresorte.gob.ve/repni/112>.

⁶³⁹ Reporteros Sin Fronteras. Información recibida en la casilla de correo electrónico de la Relatoría Especial el 24 de septiembre de 2009.

⁶⁴⁰ Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información. 24 de septiembre de 2009. *Normas sobre los Mecanismos y las Condiciones de Asignación de los Espacios a los Productores Nacionales Independientes en los Prestadores de Servicios de Radio*. Disponible en: http://www.leyresorte.gob.ve/notas_de_prensa/104/192253/normas_sobre_los.html. http://www.minci.gob.ve/doc/normasmecanismos_y_condicionesradio.pdf

Información un mecanismo de asignación directa para la transmisión de los programas que forman parte del Catálogo de Producción Nacional Independiente. En virtud de esta facultad, el Ministerio para la Comunicación e Información podrá imponer diariamente “a los prestadores de servicios de radio”, durante tres horas y media, los programas del Catálogo de Producción Nacional Independiente que considere necesarios para “garantizar la democratización del espectro radioeléctrico, la pluralidad y la libertad de creación”. Por lo tanto, en la práctica, esta resolución confiere al poder ejecutivo la potestad de imponer directamente el contenido de tres horas y media de programación diaria en todas las emisoras del país.

682. En relación con las dos horas restantes de transmisión obligatoria de los programas de los Productores Nacionales Independientes, el artículo 10 de la Resolución No. 47 dispone que, “[u]na vez realizado el Mecanismo de Asignación de espacios por Asignación Directa, el Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, a fin de cubrir las dos horas restante[s] de Producción Nacional Independiente en el Horario Todo Usuario, celebrará la Mesa de Acuerdos donde los productores nacionales independientes ofrecerán los programas prioritarios del Catálogo que no hayan sido asignados a través de la Asignación Directa, a los diferentes prestadores de servicio de radio, fijando condiciones de negociación en el marco de lo establecido en la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión, y las presentes Normas”.

683. Cabe señalar además que el artículo 22 de la Resolución No. 047 establece que el incumplimiento de dichas disposiciones por parte de los prestadores de servicios de radio, “dará el lugar a las sanciones establecidas en [el artículo 28 de] la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión”. Bajo dicho esquema, el medio de comunicación puede ser sancionado hasta “con multa desde uno por ciento hasta dos por ciento de los ingresos brutos causados en el ejercicio fiscal inmediatamente anterior a aquél en el cual se cometió la infracción, así como con cesión de espacios para la difusión de mensajes culturales y educativos”.

684. Todas estas medidas deberán ser aplicadas por el Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información “en un lapso no mayor a cuatro meses, contados a partir de la publicación de éstas en la Gaceta Oficial”, es decir, al 22 de enero de 2010.

685. Las normas mencionadas tienen un doble efecto sobre el derecho a la libertad de expresión. En primer lugar, el derecho a certificar qué tipo de material puede ser comprendido dentro de la categoría de producción nacional independiente atendiendo al contenido de dicho material, es claramente un mecanismo que puede conducir a la censura previa de la producción nacional. En efecto, será el Estado quien previamente defina qué productores nacionales independientes pueden exponer su producción en los horarios establecidos para ello y cuáles no tendrán ese privilegio. Este mecanismo compromete el deber de neutralidad del Estado frente a los contenidos, afecta el derecho de todos los productores independientes a no ser censurados por razón de los contenidos de sus obras y el derecho del público a acceder a una información plural y diversa, distinta a aquella que los funcionarios estatales consideren que debe ser divulgada.

686. En segundo lugar, estas disposiciones autorizan al Estado a imponer a los medios de comunicación, el contenido específico de la programación que debe ser difundida. En relación con este punto, la CIDH reitera al Estado que toda obligación de transmitir un contenido no decidido por un medio de comunicación debe ajustarse a las estrictas condiciones descritas en el artículo 13 de la Convención Americana para entender aceptable una limitación al derecho a la libertad de expresión. Asimismo, el ejercicio de dicha facultad

deberá resultar estrictamente necesaria para satisfacer requerimientos urgentes en materias de evidente interés público.

687. El artículo 13.2 de la Convención Americana dispone expresamente que el ejercicio de la libertad de expresión “no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: (a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o (b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”. Esta prohibición de la censura encuentra su única excepción en lo dispuesto en el artículo 13.4 de la Convención Americana, de conformidad con el cual “los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2”.

688. Interpretando estas normas convencionales, la Declaración de Principios dispone en el principio 5 que “[l]a censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”; y en el principio 7 que, “[c]ondicionamientos previos, tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad por parte de los Estados son incompatibles con el derecho a la libertad de expresión reconocido en los instrumentos internacionales.”

689. En atención a estas consideraciones, la CIDH exhorta al Estado a adecuar su legislación en materia de producción nacional independiente de acuerdo con los estándares descritos.

f. Graves violaciones a los derechos a la vida e integridad personal originadas en el ejercicio de la libertad de expresión de las víctimas

690. Durante 2008 y 2009 se han verificado dos homicidios perpetrados por desconocidos contra periodistas así como graves actos de agresión física y amenaza dirigidos contra comunicadores y propietarios de medios de comunicación de todas las líneas informativas en Venezuela. Lo anterior resulta particularmente preocupante dado que, en algunos de estos casos, como se detalla *infra*, quienes resultaron afectados por los actos de violencia son beneficiarios de medidas provisionales vigentes otorgadas por la Corte Interamericana.

691. La CIDH considera importante señalar que los hechos a los que se hace referencia en esta sección del Informe involucraron en su mayoría la actuación de terceras personas que no tienen la calidad de funcionarios públicos. En algunos casos, los ataques fueron ocasionados por supuestos simpatizantes del Presidente Hugo Chávez; en otros, los episodios de violencia involucraron a periodistas y medios de comunicación vinculados al gobierno que fueron agredidos por supuestos miembros de la oposición. Lo que muestran estos hechos, es el grave ambiente de polarización e intimidación en el que los medios y periodistas deben cumplir su labor.

i. **Asesinatos presuntamente vinculados con el ejercicio de la actividad periodística**

692. Durante 2008, fue asesinado en Caracas el vicepresidente del periódico *Reporte Diario de la Economía* Pierre Fould Gerges. De acuerdo con la información obtenida por la CIDH y su Relatoría Especial, el 2 de junio de 2008 dos personas no identificadas que viajaban en una motocicleta dispararon al menos una decena de veces contra el ejecutivo que se encontraba en una estación de gasolina. Previamente al crimen, varios editores del periódico habrían sido amenazados en relación con la línea editorial del diario, que denunciaba actos de corrupción. Luego del crimen, la abogada que representa a *Reporte Diario de la Economía* también denunció estar recibiendo amenazas de grupos criminales privados. Tal como hiciera en su Informe Anual 2008, la CIDH exhorta nuevamente al Estado a investigar este crimen para que sus responsables sean debidamente identificados, juzgados y sancionados⁶⁴¹.

693. La CIDH y su Relatoría Especial también reiteran su condena por el asesinato de Orel Sambrano, director del semanario *ABC de la Semana* y de *Radio América*, ocurrido el 16 de enero de 2009 en la ciudad de Valencia en el estado Carabobo. La información recibida señaló que dos personas no identificadas que viajaban en una motocicleta le dispararon en la nuca. Sambrano era conocido por denunciar hechos vinculados al narcotráfico y la corrupción local, por lo que algunos periodistas locales habrían señalado que fue asesinado en represalia por su trabajo. La CIDH fue informada de que el 17 de febrero y el 23 de julio de 2009 fueron detenidos dos de los presuntos autores materiales e intelectuales del crimen⁶⁴². La CIDH valora positivamente este avance en el esclarecimiento de los hechos e insta al Estado a adoptar todas las medidas a su alcance para garantizar la vida y la integridad personal de los comunicadores sociales en Venezuela. Por otro lado, exhorta al Estado a continuar investigando este hecho, y a juzgar y sancionar a todos los responsables de este crimen.

⁶⁴¹ Relatoría Especial – CIDH. *Comunicado de Prensa No. R24/08*. 5 de junio de 2008. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=731&IID=2>; Comité para la Protección de los Periodistas. 3 de junio de 2008. *Ejecutivo de diario asesinado en Caracas*. Disponible en: <http://cpj.org/es/2008/06/ejecutivo-de-diario-asesinado-en-caracas.php>; Reporteros Sin Fronteras. 4 de junio de 2008. *Asesinado a disparos en Caracas el vicepresidente de un diario económico, su hermano está amenazado de muerte*. Disponible en: http://www.rsf.org/article.php3?id_article=27306.

⁶⁴² Relatoría Especial – CIDH. 22 de enero de 2009. *Comunicado de Prensa No. R01-09*. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=737&IID=2>; Espacio Público. *Situación del derecho a la libertad de expresión e información en Venezuela 2008. Narcotráfico: censura a sangre y balas. El asesinato de Orel Sambrano*, pp. 47-58. Disponible en: <http://www.espaciopublico.info/images/documentos/informe%202008.pdf>; Comité para la Protección de los Periodistas. 20 de enero de 2009. *Reportero que cubría narcotráfico y corrupción es asesinado en Venezuela*. Disponible en: <http://cpj.org/es/2009/01/reportero-que-cubria-narcotrafico-y-corrupcion-es.php>; Sociedad Interamericana de Prensa. 9 de enero de 2009. *Condena la SIP asesinato de periodista venezolano*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&id=4120&idioma=sp; Reporteros Sin Fronteras. 20 de febrero de 2009. *Detenido uno de los dos presuntos asesinos del periodista Orel Sambrano*. Disponible en: <http://www.rsf.org/Detenido-uno-de-los-dos-asesinos.html>; Instituto Prensa y Sociedad. 25 de febrero de 2009. *Detienen a ex policía por crimen de periodista, buscan a otros dos sospechosos*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1775>; Comité para la Protección de los Periodistas. 13 de febrero de 2009. *Former police officer arrested in Venezuelan murder*. Disponible en: <http://cpj.org/2009/03/former-police-officer-arrested-in-venezuelan-journ.php>; Ministerio Público de la República Bolivariana de Venezuela. 23 de julio de 2009. *Privado de libertad presunto implicado en muerte del periodista Orel Sambrano*. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.ve/Prensa/A2009/prensa2307V.htm>.

ii. **Actos de agresión física y amenaza presuntamente vinculados con el ejercicio de la actividad periodística**

694. En cuanto a las agresiones por parte de autoridades estatales, el 23 de julio de 2008 la periodista Dayana Fernández del diario *La Verdad* y el fotógrafo Luis Torres habrían sido agredidos por agentes municipales en el estado [Zulia] mientras realizaban una nota acerca de la contaminación ambiental en la zona⁶⁴³.

695. El 4 de febrero de 2009 miembros de la Policía Municipal de Valencia y del Ejército Nacional habrían arrebatado la cámara de Wilmer Escalona, fotógrafo del periódico *NotiTarde*, cuando cubría una nota en un hospital. De acuerdo con la información recibida, los oficiales borrarón las fotografías y obligaron al reportero gráfico a salir del nosocomio⁶⁴⁴.

696. El 22 de julio de 2009 miembros del Destacamento 88 de la Guardia Nacional habrían decomisado material audiovisual de los equipos periodísticos de *RCTV Internacional* y *Globovisión* en Puerto Ordaz en el estado Bolívar. Los comunicadores se encontraban cubriendo la asamblea de trabajadores de la empresa Siderúrgica del Orinoco (Sidor). De acuerdo con la información recibida, la medida fue adoptada porque los periodistas se encontraban sin autorización en la sede de la empresa pese a que habían sido invitados por los trabajadores. El material incautado habría sido puesto a disposición de la Fiscalía Militar, la cual se encargaría de evaluar si las imágenes registradas comprometen la seguridad del Estado.

697. La CIDH recibió información que indicaba que el mismo 22 de julio de 2009, miembros de la Guardia Nacional en San Cristóbal en el estado Táchira, habrían detenido por espacio de una hora a Zulma López, corresponsal de *RCTV Internacional* y del diario *El Universal*, y a Thaís Jaimes, periodista del diario *El Panorama*, mientras tomaban fotografías en una zona en construcción custodiada por efectivos militares. Durante el incidente, miembros de la Guardia Nacional habrían destruido el visor de la cámara del reportero gráfico Jesús Molina. El 28 de julio de 2009 la Relatoría Especial envió una comunicación al Estado solicitando información específica sobre estos hechos. A la fecha de este Informe no se ha obtenido respuesta a dicho pedido⁶⁴⁵.

698. El 5 de agosto de 2009 el camarógrafo de *Globovisión* Robmar Narváez, y su asistente Jesús Hernández, fueron detenidos por miembros de la 13ª Brigada de Infantería del Ejército de la ciudad de Barquisimeto en el estado Lara, mientras captaban las imágenes de un mural cuyos dibujos amanecieron con pintas rojas y símbolos de mordaza. La

⁶⁴³ Instituto Prensa y Sociedad. 30 de julio de 2008. *Funcionarios municipales agreden a periodistas en [Zulia]*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1549>; Reporteros Sin Fronteras. 29 de julio de 2008. *Unos funcionarios agreden a varios periodistas que tenían información comprometedora*. Disponible en: http://www.rsf.org/article.php3?id_article=27967

⁶⁴⁴ Instituto Prensa y Sociedad. 10 de febrero de 2009. *Policías y militares arrebatan cámara a reportero y borran fotos*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1733>; Sociedad Interamericana de Prensa. *Informe Venezuela. Reunión de Medio Año del 13 al 16 de marzo de 2009, Asunción, Paraguay*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=22&infoid=362&idioma=sp.

⁶⁴⁵ El Universal. 23 de julio de 2009. *Denuncian ante OEA y ONU agresiones contra periodistas*. Disponible en: http://www.eluniversal.com/2009/07/23/pol_art_denuncian-ante-oea-y_1483547.shtml; Globovisión. 22 de julio de 2009. *CNP denunció agresiones de la GN a periodistas en Táchira y Bolívar*. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=122524>; El Universal. 22 de julio de 2009. *GN retuvo por una hora a tres periodistas en Táchira*. Disponible en: http://www.eluniversal.com/2009/07/22/pol_art_gn-retuvo-por-una-hora_1482807.shtml; Colegio Nacional de Periodistas de Venezuela. 22 de julio de 2009. *CNP condena agresiones de la GN contra periodistas en Bolívar y Táchira*. Disponible en: <http://www.cnpven.org/data.php?link=2&expediente=236>.

información recibida indica que los militares impidieron la filmación y que luego se acercaron a Narváez para exigirle su credencial de periodista. El camarógrafo, sin embargo, mostró solamente una cédula de identidad. Narváez y su asistente habrían sido entonces conducidos a una base militar donde permanecieron detenidos por cerca de tres horas⁶⁴⁶.

699. En cuanto a los actos de violencia por parte de particulares, el 22 de agosto de 2008 Guillermo Torín, operador de audio de la Fundación Televisora de la Asamblea Nacional (ANTV), habría sido golpeado por un grupo de simpatizantes del alcalde de Chacao cuando éste se disponía a inscribir su candidatura en la sede del Consejo Nacional Electoral en Caracas. Torín, que sufrió la rotura de varias costillas, la perforación de un pulmón y la fractura del codo derecho, llevaba un chaleco que lo identificaba como parte del equipo periodístico del medio estatal⁶⁴⁷.

700. El 16 de octubre de 2008 desconocidos arrojaron una bomba lacrimógena al edificio donde residía Leopoldo Castillo, conductor de *Aló Ciudadano*, programa que se transmite por el canal de televisión *Globovisión*⁶⁴⁸.

701. El 13 de enero de 2009 personas no identificadas dispararon e hirieron en la cabeza al periodista Rafael Finol del diario *El Regional* de Acarigua. De acuerdo con la información recibida, la línea editorial del periódico tendría afinidad con el gobierno⁶⁴⁹.

⁶⁴⁶ Instituto Prensa y Sociedad. 6 de agosto de 2009. *Camarógrafo y asistente de Globovisión retenidos por más de tres horas en base militar*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1941>; Globovisión. 5 de agosto de 2009. *Efectivos militares retuvieron a camarógrafo de Globovisión en Lara*. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=123663>.

⁶⁴⁷ Ministerio Público de la República Bolivariana de Venezuela. 22 de agosto de 2008. *Ministerio Público investiga agresiones contra trabajador de ANTV por presuntos seguidores del alcalde de Chacao*. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.ve/Prensa/A2008/prensa2208V.htm>; Instituto Prensa y Sociedad. 20 de agosto de 2008. *Agreden a empleado de canal ANTV*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1578>; Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. 22 de agosto de 2008. *Trabajadores de ANTV solicitaron ante la Fiscalía investigar agresión contra técnico de sonido*. Disponible en: http://www.asambleanacional.gob.ve/index.php?option=com_content&task=view&id=19955&Itemid=27; El Universal. 20 de agosto de 2008. *Condenan agresión a trabajador de ANTV*. Disponible en: http://buscador.eluniversal.com/2008/08/20/pol_art_condenan-agresion-a_1000986.shtml.

⁶⁴⁸ Cabe señalar que el 16 de octubre de 2008 Conatel notificó a *Globovisión* de la apertura de un procedimiento administrativo sancionatorio por las declaraciones emitidas en vivo por Poleo. Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. 15 de octubre de 2008. *Fiscalía abrirá averiguación a Poleo y a Globovisión*. Disponible en: http://www.asambleanacional.gob.ve/index.php?option=com_content&task=view&id=20314&Itemid=27; Globovisión. 16 de octubre de 2008. *AN investigará a Leopoldo Castillo y a Globovisión por comentario de Rafael Poleo en Aló Ciudadano*. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=101688>; Globovisión. 16 de octubre de 2008. *Periodista Rafael Poleo rechazó implicaciones en presunto magnicidio*. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=101737&clave=a%3A1%3A%7Bi%3A0%3Bs%3A17%3A%22leopo+castillo%22%3B%7D>; Instituto Prensa y Sociedad. 24 de octubre de 2008. *Lanzan bomba lacrimógena a edificio donde vive periodista de Globovisión*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1631>; Globovisión. 16 de octubre de 2008. *Lanzan bomba lacrimógena contra la casa del periodista Leopoldo Castillo*. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=101699>; Sociedad Interamericana de Prensa. *Informe Venezuela. Reunión de Medio Año del 13 al 16 de marzo de 2009, Asunción, Paraguay*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=22&infoid=362&idioma=sp.

⁶⁴⁹ Comité para la Protección de los Periodistas. 16 de enero de 2009. *Periodista herido a balazos*. Disponible en: <http://cpi.org/es/2009/01/periodista-herido-a-balazos.php>; Sociedad Interamericana de Prensa. 15 de enero de 2009. *Condena la SIP atentado contra periodista en Venezuela*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&idioma=sp&id=4119; Reporteros Sin Fronteras. 15 de enero de 2009. *Todavía se ignora el móvil del atentado a un periodista del Estado Portuguesa*. Disponible en: <http://www.rsf.org/Todavia-se-ignora-el-movil-del.html>.

702. El 20 de enero de 2009 Cecilia Rodríguez, reportera gráfica del diario *El Nuevo País*, denunció haber sido golpeada por un grupo de manifestantes del partido político Unión Popular Venezolana (UPV), afín al gobierno. De acuerdo con la información recibida, un policía se acercó hasta la fotógrafa y la escoltó para prevenir que la siguieran agrediendo⁶⁵⁰.

703. El 3 de agosto de 2009 la sede de *Globovisión* fue atacada por un grupo de individuos que se identificaron como miembros de la UPV, liderados por Lina Ron, una persona afín al gobierno actual. Los atacantes ingresaron armados a la sede del canal, arrojaron bombas lacrimógenas al interior e intimidaron a los trabajadores. Una integrante de la Policía Metropolitana y un trabajador de la empresa que resguardaban la seguridad del local resultaron heridos⁶⁵¹. El ataque fue inmediatamente condenado por el Presidente de la República Hugo Chávez y el Ministro del Poder Popular del Interior y Justicia Tarek El Aissami, quienes además anunciaron una pronta investigación. El 4 de agosto de 2009 el Ministerio Público ordenó la detención de Lina Ron, y ese mismo día, ésta se entregó a las autoridades⁶⁵². Posteriormente, se recibió información que indicaba que el 14 de octubre de 2009 el Tribunal 18° de Control del Área Metropolitana de Caracas ordenó la excarcelación de Lina Ron y que el 16 de octubre de 2009 se inició un proceso penal en su contra respecto de tales hechos por el delito de agavillamiento⁶⁵³.

⁶⁵⁰ La información también indica que entre los agresores se encontraban miembros del grupo conocido como La Piedrita. Instituto Prensa y Sociedad. 21 de enero de 2009. *Simpatizantes oficialistas agreden a reportera*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1709>; Sociedad Interamericana de Prensa. *Informe Venezuela. Reunión de Medio Año, Asunción, Paraguay*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=22&infoid=362&idioma=sp.

⁶⁵¹ Globovisión. 3 de agosto de 2009. *Motorizados armados y comandados por Lina Ron asaltaron sede de Globovisión*. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=123531>; Globovisión. 3 de agosto de 2009. *Dos heridos y varios afectados por el ataque a Globovisión de grupos armados*. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=123540>; El Universal. 4 de agosto de 2009. *Grupo oficialista irrumpió en la sede de Globovisión*. Disponible en: http://www.eluniversal.com/2009/08/04/pol_art_grupo-oficialista-ir-1504338.shtml; Instituto Prensa y Sociedad. 3 de agosto de 2009. *Simpatizantes del gobierno nacional atacan sede de canal privado*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1936>; Colegio Nacional de Periodistas. 3 de agosto de 2009. *CNP exhorta al gobierno a acabar con la impunidad y deplora ataques contra Globovisión*. Disponible en: <http://www.cnpven.org/data.php?link=2&expediente=268>; Globovisión. 3 de julio de 2009. *Ministerio Público designó fiscales para investigar el hecho ocurrido en los alrededores de Globovisión*. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=123539>; CIDH. *Comunicado de Prensa No. 55/09*. 3 de agosto de 2009. Disponible en: <http://www.cidh.org/Comunicados/Spanish/2009/55-09sp.htm>; Comunicación de 12 de agosto de 2009 de *Globovisión* a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.

⁶⁵² CIDH. *Comunicado de Prensa No. R57/09*. 5 de agosto de 2009. Disponible en: <http://cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=759&IID=2>; Ministerio Público de la República Bolivariana de Venezuela. 4 de agosto de 2009. *Dictan orden de detención contra Lina Ron*. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.ve/Prensa/A2009/prensa0408.htm>; Ministerio Público de la República Bolivariana de Venezuela. 4 de agosto de 2009. *Ministerio Público presentará en las próximas horas ante Tribunal de Control a Lina Ron*. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.ve/Prensa/A2009/prensa0408V.htm>; Agencia Bolivariana de Noticias. 4 de agosto de 2009. *Presidente Chávez informó detención de Lina Ron*. Disponible en: <http://www.abn.info.ve/noticia.php?articulo=193434&lee=4>; Venezolana de Televisión. 9 de agosto de 2009. *Presidente Chávez: Grupos anárquicos le hacen daño a la revolución*. Disponible en: <http://www.vtv.gov.ve/noticias-nacionales/22020>; Instituto Prensa y Sociedad. 4 de agosto de 2009. *Detienen a dirigente de partido político por agresión a sede de Globovisión*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1940>; El Universal. 4 de agosto de 2009. *El Aissami condenó "acción delictiva"*. Disponible en: http://www.eluniversal.com/2009/08/04/pol_art_el-aisami-condeno-1504339.shtml; El Universal. 5 de agosto de 2009. *Chávez exige "todo el peso de la santa ley" para Ron y sus seguidores*. Disponible en: http://www.eluniversal.com/2009/08/05/pol_art_chavez-exige-todo-e-1507451.shtml; Globovisión. 4 de agosto de 2008. *Tribunal 18° de Control dicta privativa de libertad contra Lina Ron*. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=123595>; Globovisión. 4 de agosto de 2009. *Chávez dice que Lina Ron se presentó a la justicia y que se prestó para un juego "a favor del enemigo"*. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=123610>.

⁶⁵³ El artículo 286 del Código Penal señala que, "[c]uando dos o más personas se asocian con el fin de cometer delitos, cada una de ellas será penada, por el solo hecho de la asociación, con prisión de dos a cinco años".

704. El 4 de agosto de 2009 Roberto Tobar y Emiro Carrasquel, miembros del equipo periodístico del canal estatal *Venezolana de Televisión* (VTV), y Renzo García, periodista de *Color TV*, fueron agredidos en el estado Aragua por un grupo de manifestantes presuntamente afines a la oposición. De acuerdo con la información recibida, los agresores eran parte de un grupo de personas que protestaba durante la ejecución de la medida judicial de allanamiento de la vivienda de la corresponsal de *Globovisión* Carmen Elisa Pecorelli⁶⁵⁴

705. El 13 de agosto de 2009 doce periodistas de la cadena de publicaciones *Capriles* fueron gravemente agredidos en la vía pública en Caracas por presuntos simpatizantes del gobierno que los calificaron como “defensores de la oligarquía”. De acuerdo con la información recibida, Octavio Hernández, Manuel Alejandro Álvarez, Gabriela Iribarren, Jesús Hurtado, Marco Rufz, Usbaldo Arrieta, Fernando Peñalver, Marie Rondón, Greasi Bolaños, Glexis Pastran, César Batiz y Sergio Moreno González, se encontraban repartiendo volantes en la vía pública que cuestionaban varios artículos del entonces Proyecto de Ley Orgánica de Educación, cuando fueron atacados brutalmente con palos y piedras por una turba que se autocalificó como “defensores del pueblo”. Ese mismo día, la Ministra del Poder Popular para la Comunicación y la Información Blanca Eekhout condenó categóricamente este acto de violencia⁶⁵⁵.

Por su parte, el artículo 286 dispone que “[s]i los agavillados recorren los campos o los caminos y si dos de ellos, por lo menos, llevan armas o las tienen en un lugar determinado, la pena será de presidio por tiempo de dieciocho meses a cinco años”. Código Penal de Venezuela. Gaceta Oficial No. 5768E de 13 de agosto de 2005. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.ve/leyes/6-CODIGOPENAL.pdf>. También ver: Globovisión. 19 de septiembre de 2009. *Ministerio Público acusó a Lina Ron por los sucesos ocurridos en Globovisión*. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=127860&clave=a%3A1%3A%7Bi%3A0%3Bs%3A8%3A%22lina+ron%22%3B%7D>; Globovisión. 14 de octubre de 2009. *Liberada dirigente Lina Ron*. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=130114&clave=a%3A1%3A%7Bi%3A0%3Bs%3A8%3A%22lina+ron%22%3B%7D>; El Nacional. 15 de octubre de 2009. *Tribunal libera a Lina Ron*. Disponible en: http://el-nacional.com/www/site/p_contenido.php?q=nodo/103957/Nacional/Tribunal-libera-a-Lina-Ron-tras-m%C3%A1s-de-dos-meses-de-arresto-en-la-DIM; Globovisión. 16 de octubre de 2009. *Ordenan enjuiciamiento de Lina Ron por ataque contra sede de Globovisión*. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=130247&clave=a%3A1%3A%7Bi%3A0%3Bs%3A8%3A%22lina+ron%22%3B%7D>.

⁶⁵⁴ Instituto Prensa y Sociedad. 7 de agosto de 2009. *Agreden a periodistas de medios estatales durante cobertura*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1949>; Agencia Bolivariana de Noticias. 5 de agosto de 2009. *Ministerio Público practicó allanamiento en Maracay ajustado a derecho*. Disponible en: <http://www.abn.info.ve/noticia.php?articulo=193532&lee=2>; Globovisión. 4 de agosto de 2009. *Allanaron residencia de corresponsal de Globovisión en Aragua*. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=123647>.

⁶⁵⁵ La Ley Orgánica de Educación fue aprobada por la Asamblea Nacional el 13 de agosto de 2009 a la medianoche. Ministerio de la Comunicación y la Información. 13 de agosto de 2009. *Minci rechaza actos de violencia contra periodistas*. Disponible en: http://www.minci.gob.ve/noticias/1/191070/minci_rechaza_actos.html; Agencia Bolivariana de Noticias. 13 de agosto de 2009. *Minci rechaza actos de violencia contra periodistas*. Disponible en: <http://www.abn.info.ve/noticia.php?articulo=194842&lee=4>; Colegio Nacional de Periodistas. 13 de agosto de 2009. *El CNP y el SNTP se declaran en emergencia ante las agresiones a los periodistas de la cadena Capriles*. Disponible en: <http://www.cnpven.org/data.php?link=5&expediente=288>; Globovisión. 13 de agosto de 2009. *Doce periodistas de la cadena Capriles heridos tras emboscada oficialista a protesta contra Ley de Educación*. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=124366>; El Nacional. 13 de agosto de 2009. *Chavistas agredieron brutalmente a doce periodistas de la cadena Capriles*. Disponible en: http://www.el-nacional.com/www/site/p_contenido.php?q=nodo/94225/Nacional/Chavistas-agredieron-brutalmente-12-periodistas-de-la-Cadena-Capriles; Globovisión. 13 de agosto de 2009. *Director de Últimas Noticias exigió celeridad en investigación sobre investigaciones sobre la cadena Capriles*. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=124371>; Espacio Público. 13 de agosto de 2009. *Oficialistas agreden a 12 periodistas de Cadena Capriles*. Disponible en: http://www.espaciopublico.info/index.php?option=com_content&task=view&id=517&Itemid=1; Globovisión. 17 de agosto de 2009. *Privan de libertad a presunto implicado en agresión a periodistas de la Cadena Capriles*. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=124682>.

706. El 14 de agosto de 2009 la Fiscal General de la República Luisa Ortega Díaz también condenó estos hechos y anunció la apertura oficial de una investigación por parte del Ministerio Público. En la misma fecha, la Defensora del Pueblo, Gabriela del Mar Ramírez exhortó “a los órganos de investigación competentes a tomar las medidas necesarias y suficientes para esclarecer estos hechos y determinar, de acuerdo a la ley, las responsabilidades”. El 15 de octubre de 2009 el Ministerio Público anunció la captura de uno de los presuntos agresores⁶⁵⁶. Posteriormente, la CIDH fue informada de que éste fue puesto en libertad⁶⁵⁷.

707. La CIDH observa que el 18 de agosto de 2009 el Presidente Hugo Chávez afirmó en una entrevista que existían pruebas que demostraban que los periodistas agredidos habrían en realidad propiciado el ataque por parte de sus presuntos simpatizantes. El mandatario señaló:

No andaban haciendo labor de periodistas, andaban en una marcha, con unas franelas, repartiendo unos volantes, haciendo actividad proselitista contra la Ley de Educación. [...] Y según tengo entendido y hay hasta pruebas, [andaban] provocando a gente del pueblo que estaba por aquí y que estaba por allá⁶⁵⁸.

708. La CIDH manifiesta su preocupación por este tipo de declaraciones por parte del Presidente de la República, las cuales podrían ser interpretados por sus seguidores como

⁶⁵⁶ Reporteros Sin Fronteras. 17 de agosto de 2009. *Muestras de lucha contra la impunidad, pero una polarización tenaz*. Disponible en: <http://www.rsfn.org/Un-arresto-tras-la-ultima-agresion.html>; Ministerio Público de la República Bolivariana de Venezuela. 17 de agosto de 2009. *Dictan órdenes de aprehensión contra dos presuntos implicados en agresiones a periodistas en el centro de Caracas*. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.ve/Prensa/A2009/prensa1708.htm>; Ministerio para la Comunicación y la Información. 14 de agosto de 2009. *Defensora del Pueblo hace un llamado a la tolerancia*. Disponible en: http://minci.gob.ve/noticias/1/191081/defensoria_del_pueblo.html; Ministerio Público de la República Bolivariana de Venezuela. 14 de agosto de 2009. *Fiscal General de la República rechazó ataque contra periodistas*. Disponible en: <http://www.fiscalia.gov.ve/Prensa/A2009/prensa1408.htm>; Globovisión. 14 de agosto de 2009. *Luisa Ortega Díaz repudió agresiones a periodistas de la Cadena Capriles*. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?id=124416>.

⁶⁵⁷ El Universal. 25 de agosto de 2009. *Único detenido por agresión a periodistas queda en libertad*. Disponible en: http://www.eluniversal.com/2009/08/25/pol_art_unico-detenido-por-a_1538816.shtml; El Nacional. 26 de agosto de 2009. *Único detenido por agresión a periodistas fue liberado*. Disponible en: http://www.el-nacional.com/www/site/p_contenido.php?q=nodo/96082/Medios%20bajo%20ataque/Gabriel-Uzc%C3%A11tegui-ha-sido-liberado; Información entregada el 2 de noviembre de 2009 por Espacio Público a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en el marco del 137º Período Ordinario de Sesiones de la CIDH.

⁶⁵⁸ El Nacional. 20 de agosto de 2009. *Periodistas de la Cadena Capriles niegan haber provocado a chavistas agresores*. Disponible en: http://www.el-nacional.com/www/site/p_contenido.php?q=nodo/95358/Medios%20bajo%20ataque/Periodistas-de-la-Cadena-Capriles-niegan-haber-provocado-a-chavistas-agresores; Espacio Público. 20 de agosto de 2009. *Periodistas rechazan acusaciones de sector oficial*. Disponible en: http://www.espaciopublico.info/index.php?option=com_content&task=view&id=542&Itemid=1; Venezolana de Televisión. 19 de agosto de 2009. *Últimas Noticias criminalizó a periodistas de Ávila TV*. Disponible en: <http://www.vtv.gov.ve/noticias-nacionales/22527>; El Universal. 19 de agosto de 2009. *Chávez asegura que periodistas agredidos provocaron lo que les pasó*. Disponible en: http://www.eluniversal.com/2009/08/19/pol_ava_chavez-asegura-que-p_19A2632685.shtml; El Nacional. 19 de agosto de 2009. *CNP considera “risibles” maniobras para descalificar a periodistas agredidos*. Disponible en: http://www.el-nacional.com/www/site/p_contenido.php?q=nodo/95240/Nacional/CNP-considera-risibles-maniobras-para-desqualificar-a-periodistas-agredidos; El Universal. 20 de agosto de 2009. *Periodistas temen que palabras de Chávez generen más ataques*. Disponible en: http://politica.eluniversal.com/2009/08/20/pol_art_periodistas-temen-qu_1531697.shtml; El Nacional. 19 de agosto de 2009. *Chávez dijo que periodistas provocaron el ataque*. Disponible en: http://el-nacional.com/www/site/p_contenido.php?q=nodo/95095/Nacional/Ch%C3%A1vez-dijo-que-periodistas-provocaron-el-ataque; Noticias24. 19 de agosto de 2009. *Dice que periodistas de la Cadena Capriles agredidos “provocaron” lo que les pasó*. Disponible en: <http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/76376/dice-que-periodistas-de-la-cadena-capriles-agredidos-provocaron-lo-que-les-paso/>;

una aprobación del gobierno para la comisión de crímenes de la misma naturaleza. A este respecto, es importante recordar que la protesta pública es una de las formas usuales a través de las cuales se ejerce el derecho a la libertad de expresión y que las expresiones contra proyectos o políticas gubernamentales, lejos de ser una provocación a la violencia, son consustanciales a cualquier democracia pluralista. Asimismo, es importante recordar, como ya se ha hecho en este Informe, que cuando los funcionarios públicos ejercen su libertad de expresión, sea en cumplimiento de un deber legal o como simple ejercicio de su derecho fundamental a expresarse, “están sometidos a ciertas limitaciones en cuanto a constatar en forma razonable, aunque no necesariamente exhaustiva, los hechos en los que fundamentan sus opiniones, y deberían hacerlo con una diligencia aún mayor a la empleada por los particulares, en atención al alto grado de credibilidad de la que gozan y en aras a evitar que los ciudadanos reciban una versión manipulada de los hechos”⁶⁵⁹.

709. Por otro lado, la CIDH observa con preocupación los atentados cuya autoría se atribuyó posteriormente el grupo delictivo conocido como La Piedrita. El 23 de septiembre de 2008 miembros de La Piedrita lanzaron bombas lacrimógenas al exterior de la sede de *Globovisión* en Caracas. Los atacantes dejaron panfletos firmados declarando a *Globovisión* y a su director Alberto Federico Ravell como “objetivos militares”. Los panfletos también responsabilizaban al canal de televisión por cualquier atentado que pudiera sufrir el Presidente Hugo Chávez⁶⁶⁰. El 10 de octubre de 2008 integrantes de La Piedrita agredieron y despojaron de sus equipos al equipo periodístico de *Globovisión* que cubría una protesta de transportistas en el barrio 23 de Enero⁶⁶¹. Cabe señalar que días después, el entonces Ministro del Poder Popular para la Comunicación y la Información Andrés Izarra condenó este hecho, calificando a La Piedrita de realizar actos de “infantilismo político”⁶⁶². La CIDH manifiesta su particular preocupación por estos ataques, precisamente, porque dada su especial vulnerabilidad en el ambiente actual, los periodistas, directivos y trabajadores de *Globovisión* se encuentran protegidos con medidas provisionales ordenadas por la Corte Interamericana desde 2004⁶⁶³ y porque aun no se conoce el resultado de investigaciones y sanciones para prevenir este tipo de atentados.

⁶⁵⁹ Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 131.

⁶⁶⁰ La alusión al atentado está referida a la posibilidad de un “magnicidio”. Comité para la Protección de los Periodistas. 6 de octubre de 2008. *Preocupa al CPJ violencia en Venezuela*. Disponible en: <http://cpj.org/es/2008/10/preocupa-al-cpj-violencia-en-venezuela.php>; Instituto Prensa y Sociedad. 26 de septiembre de 2008. *Lanzan panfletos y bombas lacrimógenas a sede de Globovisión*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1619>; Reporteros Sin Fronteras. 25 de septiembre de 2008. *El Ministro del Interior justifica un ataque a la sede del canal privado Globovisión, reivindicado por militantes progubernamentales*. Disponible en: <http://www.rsf.org/El-Ministro-del-Interior-justifica.html>; Globovisión. 23 de septiembre de 2008. *Director de Globovisión señaló que ataque al canal se veía venir por el lenguaje de violencia de algunos funcionarios*. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=99438>; Globovisión. 23 de septiembre de 2008. *Lina Ron reivindicó al grupo “La Piedrita” y ratificó declaratoria de Ravell y Globovisión como objetivos militares*. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=99439>; El Nacional. 23 de septiembre de 2008. *Presunto grupo oficialista ataca fachada de Globovisión*. Disponible en: http://www.el-nacional.com/www/site/p_contenido.php?q=nodo/46191.

⁶⁶¹ La información indica que el equipo periodístico estaba integrado por Mayela León, Luis Reaño y Frank Díaz. Sociedad Interamericana de Prensa. *Informe Venezuela. Reunión de Medio Año del 13 al 16 de marzo de 2009*, Asunción, Paraguay. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=22&infoid=362&idioma=sp;

⁶⁶² El Universal. 14 de octubre de 2008. *RSF celebra condena de Izarra a agresión contra Globovisión*. Disponible en: http://www.eluniversal.com/2008/10/14/pol_art_rsf-celebra-condena_1091410.shtml.

⁶⁶³ Corte IDH. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 29 de enero de 2008. Medidas Provisionales respecto de la República Bolivariana de Venezuela. Asunto de la Emisora de Televisión “Globovisión”. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/globovision_se_04.pdf. Asimismo, en el Informe Anual 2008, la CIDH señaló que: “Durante 2008, y en el mismo sentido que se había señalado en años

710. El 14 de octubre de 2008 miembros de La Piedrita arrojaron bombas lacrimógenas al interior de la sede del diario *El Nuevo País*. Los agresores también dejaron panfletos firmados por el grupo delictivo que declaraban como “objetivo militar” al director del diario Rafael Poleo⁶⁶⁴. Como ya fuera señalado, las declaraciones emitidas en vivo por Poleo en el programa *Aló Ciudadano* de 13 de octubre de 2008 fueron calificadas por las autoridades venezolanas como “incitación al magnicidio”.

711. El 1º de diciembre de 2008 miembros de La Piedrita lanzaron bombas lacrimógenas y folletos firmados frente al edificio donde residía la periodista Marta Colomina, quien desde 2003 se encuentra protegida con medidas provisionales ordenadas por la Corte Interamericana⁶⁶⁵. De acuerdo con la información recibida, los folletos también declaraban a Colomina como objetivo militar⁶⁶⁶.

712. El 1º de enero de 2009 miembros de La Piedrita volvieron a atacar la sede de *Globovisión* con bombas lacrimógenas y arrojaron panfletos en los cuales se ratificaba que el medio y el diario *El Nacional* eran “objetivos militares”⁶⁶⁷. La CIDH valora positivamente que días después, el entonces Ministro del Poder Popular para la Comunicación y la Información Jesse Chacón haya condenado el hecho señalando que “el gobierno rechaza[ba] cualquier acción que vaya más allá de la discusión franca sobre la manera como un medio de comunicación social maneja su línea editorial”⁶⁶⁸.

713. El 19 de enero de 2009 miembros de La Piedrita arrojaron bombas lacrimógenas a la residencia del director de *RCTV* Marcel Granier. En posteriores declaraciones, el líder de La Piedrita Valentín Santana declaró que se proponían “pasar las

anteriores, la Comisión sigue viendo con preocupación la persistencia de un ambiente de intimidación contra medios de comunicación de carácter privado, en particular, el canal de televisión *Globovisión* cuyos directivos y trabajadores se encuentran protegidos por medidas provisionales otorgadas por la Corte Interamericana, desde el 2004 y ratificadas el 29 de enero de 2008”. CIDH. *Informe Anual 2008*. Capítulo IV: Desarrollo de los derechos humanos en la región, párr. 370. OEA/Ser.L/V/II.134. Doc. 5 rev. 1. 25 febrero 2009. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/cap4.Venezuela.sp.htm>.

⁶⁶⁴ Instituto Prensa y Sociedad. 24 de octubre de 2008. *Amenazan a director de diario y lanzan bombas lacrimógenas a sede*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1632>; Sociedad Interamericana de Prensa. 15 de octubre de 2008. *Condena la SIP agresión contra diario El Nuevo País en Venezuela*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=cont_comunicados&seccion=detalles&id=4075&idioma=sp; Sociedad Interamericana de Prensa. *Informe Venezuela. Reunión de Medio Año del 13 al 16 de marzo de 2009*, Asunción, Paraguay. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=22&infoid=362&idioma=sp.

⁶⁶⁵ Corte IDH. Resolución de la Corte Interamericana de 4 de julio de 2006. Asunto Marta Colomina y Liliana Velásquez respecto Venezuela. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/colomina_se_05.pdf.

⁶⁶⁶ Instituto Prensa y Sociedad. 3 de diciembre de 2008. *Lanzan bombas lacrimógenas en edificio de periodista y la declaran “objetivo de guerra”*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1669>; *El Nacional*. 1 de diciembre de 2008. *Colectivo La Piedrita lanza artefacto explosivo contra residencia de Martha Colomina*. Disponible en: http://www.el-nacional.com/www/site/p_contenido.php?q=nodo/57300.

⁶⁶⁷ Comité para la Protección de los Periodistas. 9 de febrero de 2009. *VENEZUELA: Líder de grupo progubernamental amenaza al director de RCTV y Globovisión*. Disponible en: <http://cpj.org/es/2009/02/venezuela-lider-de-grupo-progubernamental-amenaza.php>; Reporteros Sin Fronteras. 2 de enero de 2008. *El día de Año Nuevo el grupo radical La Piedrita comete un nuevo atentado contra el canal de Televisión*. Disponible en: http://www.rsf.org/article.php3?id_article=29876; *El Universal*. 2 de enero de 2009. *Grupo La Piedrita lanzó bomba lacrimógena en Globovisión*. Disponible en: http://www.eluniversal.com/2009/01/01/pol_ava_grupo-la-piedrita_01A2180231.shtml.

⁶⁶⁸ Espacio Público. 5 de enero de 2009. *Jesse Chacón condena agresión a medios de comunicación*. Disponible en: http://www.espaciopublico.info/index.php?option=com_content&task=view&id=269&Itemid=2.

armas por [Marcel] Granier”⁶⁶⁹. El líder del grupo La Piedrita también habría reconocido la autoría de los atentados contra las sedes de *Globovisión* y *El Nuevo País*, así como las residencias de Marta Colomina y Marcel Granier, en una entrevista publicada en un semanario el 6 de febrero de 2009⁶⁷⁰.

714. La CIDH valora positivamente que luego de esta sucesión de hechos y de publicada la entrevista antes mencionada, el Presidente Hugo Chávez haya condenado el accionar de La Piedrita⁶⁷¹. No obstante, a la fecha de este Informe la CIDH no ha recibido información sobre su captura o sobre investigaciones y sanciones que prevengan este tipo de atentados. Cabe señalar que el 22 de mayo de 2009 la Relatoría Especial envió una comunicación al Estado en la que manifestó su preocupación por los actos de violencia protagonizados a esa fecha por La Piedrita. Sin embargo, no se han reportado avances en la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables de tales hechos.

715. En relación con estos actos de violencia, la CIDH exhorta al Estado a investigar la existencia de estos grupos de choque que en ocasiones utilizan la violencia y proceder a su desarme y desmantelamiento de la manera más completa y con la mayor celeridad posible, ya que, como lo ha indicado la CIDH, “éstos son motores de actos de violencia y amenaza directa a diversos sectores de la población venezolana”⁶⁷².

716. Tal como señalara la CIDH en su *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela* (2003), “es indispensable que el monopolio de la fuerza sea mantenido exclusivamente por los órganos de seguridad pública bajo el imperio legítimo de la

⁶⁶⁹ Granier también detalló que su domicilio había sido objeto de un ataque similar durante el mismo mes. Instituto Prensa y Sociedad. 21 de enero de 2009. *Lanzan bombas lacrimógenas a casa de director de RCTV Internacional*. Disponible en: <http://www.ipys.org/alertas/atentado.php?id=1706>; Colegio Nacional de Periodistas. 19 de enero de 2009. *Grupo “La Piedrita” amenaza nuevamente*. Disponible en: <http://cnpccaracas.org/?p=6324>; Globovisión. 19 de enero de 2009. *Residencia de Marcel Granier también fue atacada con bombas*. Disponible en: <http://www.globovision.com/news.php?nid=108308&clave=a%3A1%3A%7Bi%3A0%3Bs%3A17%3A%22leopo%20+castillo%22%3B%7D>; Sociedad Interamericana de Prensa. *Informe Venezuela. Reunión de Medio Año del 13 al 16 de marzo de 2009, Asunción, Paraguay*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=22&infoid=362&idioma=sp.

⁶⁷⁰ Comunicación de 5 de mayo de 2009 de *Globovisión* a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión; Noticias 24. 6 de febrero de 2009. *La Piedrita pasará por las armas a enemigos de la revolución*. Disponible en: <http://www.noticias24.com/actualidad/noticia/24132/habla-valentin-santana-jefe-del-colectivo-la-piedrita/>; Comité para la Protección de los Periodistas. 9 de febrero de 2009. *VENEZUELA: Líder de grupo progubernamental amenaza al director de RCTV y Globovisión*. Disponible en: <http://cpj.org/es/2009/02/venezuela-lider-de-grupo-progubernamental-amenaza.php>; Sociedad Interamericana de Prensa. *Informe Venezuela. Reunión de Medio Año del 13 al 16 de marzo de 2009, Asunción, Paraguay*. Disponible en: http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=det_informe&asamblea=22&infoid=362&idioma=sp.

⁶⁷¹ Agencia Bolivariana de Noticias. 7 de febrero de 2009. *Chávez rechaza violencia de grupo La Piedrita y pide captura de su líder*. Disponible en: <http://www.abn.info.ve/noticia.php?articulo=168871&lee=4>; El Nacional. 8 de febrero de 2009. *Chávez ordena detener a líder de “La Piedrita”*. Disponible en: http://el-nacional.com/www/site/p_contenido.php?q=nodo/67463/Pol%C3%ADtica/Ch%C3%A1vez-ordena-detener-a-l%C3%ADder-de-La-Piedrita; El Universal. 9 de febrero de 2009. *Chávez califica de terrorista y fascista a Colectivo La Piedrita*. Disponible en: http://www.eluniversal.com/2009/02/09/pol_art_chavez-califica-de-t-1261095.shtml; Comité para la Protección de los Periodistas. 9 de febrero de 2009. *VENEZUELA: Líder de grupo progubernamental amenaza al director de RCTV y a Globovisión*. Disponible en: <http://cpj.org/es/2009/02/venezuela-lider-de-grupo-progubernamental-amenaza.php>.

⁶⁷² CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela*, párr. 250. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 4 rev. 1. 24 octubre 2003. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Venezuela2003sp/cap.2.htm>.

ley, debe asegurarse de inmediato, el más completo desarme de cualquier grupo de civiles”⁶⁷³.

717. En cuanto a los mecanismos existentes para proteger a los medios de comunicación y periodistas que han sido amenazados en relación con su línea editorial, el Estado, en comunicación de 13 de agosto de 2009, señaló que: “La víctima que haya formulado la denuncia [ante el Ministerio Público] podrá obtener alguna medida de protección conforme a la Ley de Protección de Víctimas, Testigos y demás Sujetos Procesales la cual estipula que las mismas podrán ser ‘informales, administrativas, judiciales y de cualquier otro carácter en procura de garantizar los derechos de las personas protegidas’. [...] La protección de la ley no distingue si la persona agraviada es no periodista, ya que la ley prevé igual protección para todos los ciudadanos, en los casos de los medios de comunicación por ser personas jurídicas en sentido estricto no pueden gozar de las medidas de protección por ser una entidad abstracta, en este sentido la protección recaerá sobre el personal del medio de comunicación o de los periodistas que allí laboran, pues tal y como lo estipula la ley son los únicos que pueden ser considerados víctimas”⁶⁷⁴.

718. En esta línea, la CIDH recomienda al Estado que intensifique los esfuerzos dirigidos a investigar los hechos de violencia atribuidos a estos grupos de choque, y a continuar adoptando las medidas necesarias y urgentes encaminadas a dismantlarlos, condenando enérgica y públicamente su accionar, fortaleciendo la capacidad de investigación criminal y sancionando las acciones ilícitas de estos grupos para prevenir que estos hechos se repitan en el futuro.

719. Finalmente, la CIDH insta al Estado a investigar con celeridad todos los casos reseñados en esta sección, a realizar su máximo esfuerzo para evitar que estos crímenes se repitan y asegurar que no queden en la impunidad. Tal como ha sido señalado en otras oportunidades, la falta de sanciones a los responsables materiales e intelectuales de los homicidios, agresiones, amenazas y ataques relacionados con el ejercicio de la actividad periodística propicia la ocurrencia de nuevos delitos y genera un notorio efecto de autocensura que mina gravemente las posibilidades de un verdadero debate abierto, desinhibido y democrático. El principio 9 de la Declaración de Principios señala que “[e]l asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”.

g. Recomendaciones

720. En virtud de las consideraciones anteriores, la CIDH recomienda al Estado venezolano:

1. Adecuar la legislación interna conforme a los parámetros establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración de Principios sobre

⁶⁷³ CIDH. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela*, párr. 250. OEA/Ser.L/V/II.118. Doc. 4 rev. 1. 24 octubre 2003. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Venezuela2003sp/cap.2.htm>.

⁶⁷⁴ República Bolivariana de Venezuela. 13 de agosto de 2009. Cuestionario sobre derechos humanos presentado a solicitud de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Oficina del Agente del Estado para los Derechos Humanos ante el Sistema Interamericano e Internacional, pp. 111-112.

Libertad de Expresión. En particular, se deben derogar las disposiciones sobre desacato, vilipendio e injuria a la Fuerza Armada Nacional. Asimismo, se debe modificar el texto del artículo 29.1 de la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión, los artículos 9, 10 y 11 de la Ley Orgánica de Educación, y la Resolución No. 047 del Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información, Normas sobre los Mecanismos y las Condiciones de Asignación de los Espacios a los Productores Nacionales Independientes en los Prestadores de Servicios de Radio.

2. Asegurar que el uso de la facultad de utilizar en cadena a los medios de comunicación para difundir mensajes estatales, se adecue a los estándares interamericanos especialmente en cuanto se refiere a la satisfacción del requisito de estricta necesidad. En particular, se debe revisar el artículo 192 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones y el artículo 10 de la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión.
3. Garantizar la más absoluta imparcialidad y el debido proceso en todos los procedimientos administrativos y judiciales para exigir el cumplimiento de la legislación sobre radiodifusión. En particular, la apertura de tales procedimientos y la imposición de sanciones deben estar a cargo de órganos imparciales e independientes, regularse por normas legales de contenido preciso y delimitado y regirse por lo dispuesto en el artículo 13 de la Convención Americana. En ningún caso la línea editorial del medio puede ser un factor relevante para la adopción de cualquier decisión en esta materia.
4. Someter todas las decisiones en materia de radiodifusión a las leyes, la Constitución y los tratados internacionales vigentes y respetar estrictamente todas las garantías del debido proceso, el principio de buena fe y los estándares interamericanos que garantizan el derecho a la libertad de expresión de todas las personas sin discriminación. Asegurar que ninguna de sus actuaciones está motivada o dirigida a premiar a los medios que comparten su política de gobierno o castigar a aquéllos que son críticos o independientes.
5. Mantener desde las más altas instancias estatales la condena pública de los actos de violencia contra los comunicadores sociales y medios de comunicación, con el fin de prevenir acciones que fomenten estos crímenes, y de evitar que se siga desarrollando un clima de estigmatización hacia quienes defienden una línea crítica de las acciones del gobierno.
6. Asegurar que los funcionarios públicos se abstengan de realizar declaraciones que generen un ambiente de intimidación que limite el derecho a la libertad de expresión. En particular, el Estado debe crear un clima en el cual todas las personas puedan exponer sus ideas u opiniones sin miedo a ser perseguidos, agredidos o sancionados por ello.
7. Adoptar las medidas que sean necesarias para proteger la vida, la integridad personal de los comunicadores sociales, y la protección de la infraestructura de los medios de comunicación. En particular, el Estado tiene la obligación de realizar investigaciones serias, imparciales y efectivas de los hechos de violencia y hostigamiento contra los periodistas y medios de comunicación, identificando, juzgando y sancionando a sus responsables.

8. Promover la incorporación de los estándares internacionales sobre libertad de expresión desde las instancias judiciales, pues constituyen herramientas eficaces para la protección y garantía del marco normativo sobre libertad de expresión vigente.

CAPÍTULO III MARCO JURÍDICO INTERAMERICANO DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

1. Este capítulo explica el significado y alcance del derecho a la libertad de expresión en el marco jurídico del sistema interamericano de derechos humanos. El propósito del capítulo es sistematizar la jurisprudencia y la doctrina desarrollada por la Corte Interamericana y la CIDH, así como los informes y opiniones de la Relatoría Especial en la materia.

2. En las secciones que siguen se reseña la doctrina y jurisprudencia interamericana relativa a los siguientes temas: importancia y función del derecho a la libertad de expresión; características principales del derecho a la libertad de expresión; discursos protegidos, especialmente protegidos y no protegidos por el derecho a la libertad de expresión; y límites del derecho a la libertad de expresión. El capítulo también discute los estándares aplicables a la prohibición de la censura y a las restricciones indirectas a la libertad de expresión. Por último, se dedican secciones específicas a varios problemas que han sido abordados por la doctrina y la jurisprudencia y que resultan fundamentales por su importancia en las sociedades democráticas actuales: la protección de los periodistas y los medios de comunicación social; el ejercicio de la libertad de expresión por parte de los funcionarios públicos; la libertad de expresión en el ámbito de los procesos electorales; y el pluralismo y la diversidad en el proceso de comunicación de masas. El derecho de acceso a la información será objeto de tratamiento separado en el capítulo IV de este informe.

A. Importancia y función del derecho a la libertad de expresión

1. Importancia de la libertad de expresión en el marco jurídico interamericano

3. El marco jurídico del sistema interamericano de protección de los derechos humanos es probablemente el sistema internacional que da mayor alcance y rodea de mejores garantías a la libertad de pensamiento y expresión. En efecto, la Convención Americana—en su artículo 13¹—, la Declaración Americana—en su artículo IV²—, y la Carta Democrática Interamericana—en su artículo 4³—, ofrecen un conjunto de garantías

¹ El artículo 13 de la Convención Americana establece que: "(1). Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. (2) El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: (a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o (b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. (3) No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. (4) Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2. (5) Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional".

² El artículo IV de la Declaración Americana dispone que: "Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio".

³ El artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana señala que: "Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el

reforzadas que no parece tener parangón ni en el sistema universal ni en algún otro sistema regional de protección.

4. Desde una perspectiva comparada, si se contrastan los textos del artículo 13 de la Convención Americana, del artículo IV de la Declaración Americana y del artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana, con las disposiciones relevantes de otros tratados sobre derechos humanos—específicamente con el artículo 19 del PIDCP o con el artículo 10 del Convenio Europeo—, es claro que el marco interamericano fue diseñado para ser el más generoso, y para reducir al mínimo las restricciones a la libre circulación de información, opiniones e ideas⁴. Este hecho ha sido interpretado por la CIDH y la Corte Interamericana como una clara indicación de la importancia adscrita a la libre expresión dentro de las sociedades del continente. En particular, en referencia al artículo 13 de la Convención Americana, la CIDH ha señalado que, “constituye una indicación de la importancia asignada por quienes redactaron la Convención [Americana] a la necesidad de expresar y recibir cualquier tipo de información, pensamientos, opiniones e ideas”⁵. La importancia que otorga el artículo 13 a la libertad de expresión implica también que no son aplicables en el contexto interamericano las restricciones previstas en otros instrumentos internacionales, ni que éstos se deben utilizar para interpretar de forma restrictiva la Convención Americana. En tales casos, la Convención Americana debe primar en virtud del principio *pro homine*—ampliamente aceptado por todos los Estados democráticos—, por el cual siempre debe primar la norma más favorable a la persona humana⁶.

5. La jurisprudencia del sistema ha explicado que el marco jurídico interamericano otorga este alto valor a la libertad de expresión porque se basa en un concepto amplio de la autonomía y la dignidad de las personas, y porque tiene en cuenta tanto el valor instrumental de la libertad de expresión para el ejercicio de los demás derechos fundamentales, como su función esencial dentro de los regímenes democráticos, según se explica a continuación.

2. Funciones del derecho a la libertad de expresión

6. La importancia de la libertad de expresión se deriva, entre otras razones, de su triple función en el sistema democrático.

7. En primer lugar, se trata de uno de los derechos individuales que de manera más clara refleja la virtud que acompaña—y caracteriza—a los seres humanos: la virtud única y preciosa de pensar al mundo desde nuestra propia perspectiva y de comunicarnos con los otros para construir, a través de un proceso deliberativo, no sólo el modelo de vida que cada uno tiene derecho a adoptar, sino el modelo de sociedad en el cual queremos vivir. Todo el potencial creativo en el arte, en la ciencia, en la tecnología, en la política, en fin, toda nuestra capacidad creadora individual y colectiva, depende, fundamentalmente, de que se respete y promueva el derecho a la libertad de expresión en todas sus dimensiones. Se

respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia”.

⁴ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 50; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

⁵ CIDH. Informe No. 11/96. Caso No. 11.230. *Francisco Martorell*. Chile. 3 de mayo de 1996, párr. 56.

⁶ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 52.

trata entonces de un derecho individual sin el cual se estaría negando la primera y más importante de nuestras libertades: el derecho a pensar por cuenta propia y a compartir con otros nuestro pensamiento.

8. En segundo lugar, la CIDH y la Corte Interamericana han subrayado en su jurisprudencia que la importancia de la libertad de expresión dentro del catálogo de los derechos humanos se deriva también de su relación estructural con la democracia⁷. Esta relación, que ha sido calificada por los órganos del sistema interamericano de derechos humanos como “estrecha”, “indisoluble”, “esencial” y “fundamental”, entre otras, explica gran parte de los desarrollos interpretativos que se han otorgado a la libertad de expresión por parte de la CIDH y la Corte Interamericana en sus distintas decisiones sobre el particular⁸. Es tan importante el vínculo entre la libertad de expresión y la democracia que, según ha explicado la CIDH, el objetivo mismo del artículo 13 de la Convención Americana es el de fortalecer el funcionamiento de sistemas democráticos pluralistas y deliberativos mediante la protección y el fomento de la libre circulación de información, ideas y expresiones de toda índole⁹. El artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana, por su parte, caracteriza la libertad de expresión y la libertad de prensa como “componentes fundamentales del ejercicio de la democracia”. En este mismo sentido, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OSCE y la OEA, en su primera Declaración Conjunta en 1999, recordaron que “la libertad de expresión es un derecho humano internacional fundamental y componente básico de la sociedad civil basada en los principios democráticos”. En efecto, el ejercicio pleno del derecho a expresar las propias ideas y opiniones y a circular la información disponible y la posibilidad de deliberar de manera abierta y desinhibida sobre los asuntos que nos conciernen a todos, es condición indispensable para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los regímenes democráticos. La formación de una opinión pública informada y consciente de sus derechos, el control ciudadano sobre la gestión pública y la exigencia de responsabilidad de los funcionarios estatales, no sería posible si este derecho no fuera garantizado. En este mismo sentido, la jurisprudencia ha enfatizado que la función democrática de la libertad de expresión la convierte en una condición necesaria para prevenir el arraigo de sistemas autoritarios, para facilitar la autodeterminación personal y colectiva¹⁰ y para hacer operativos los “mecanismos

⁷ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 70; Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 85; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 112; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 82; Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 105; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 116.

⁸ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 70; Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 85; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 116; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 86.

⁹ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 143. d); CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *“La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 61. b).

¹⁰ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 70; Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 85; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 116; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 86; Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de

de control y denuncia ciudadana”¹¹. A este respecto, si el ejercicio del derecho a la libertad de expresión no sólo tiende a la realización personal de quien se expresa, sino a la consolidación de sociedades verdaderamente democráticas, el Estado tiene la obligación de generar las condiciones para que el debate público no sólo satisfaga las legítimas necesidades de todos como consumidores de determinada información (de entretenimiento, por ejemplo) sino como ciudadanos. Es decir, tienen que existir condiciones suficientes para que pueda producirse una deliberación pública, plural y abierta, sobre los asuntos que nos conciernen a todos en tanto ciudadanos y ciudadanas de un determinado Estado.

9. Finalmente, la jurisprudencia interamericana ha explicado que la libertad de expresión es una herramienta clave para el ejercicio de los demás derechos fundamentales. En efecto, se trata de un mecanismo esencial para el ejercicio del derecho a la participación, a la libertad religiosa, a la educación, a la identidad étnica o cultural y, por supuesto, a la igualdad no sólo entendida como el derecho a la no discriminación, sino como el derecho al goce de ciertos derechos sociales básicos. Por el importante rol instrumental que cumple, este derecho se ubica en el centro del sistema de protección de los derechos humanos de las Américas. En términos de la CIDH, “la carencia de libertad de expresión es una causa que ‘contribuye al irrespeto de los otros derechos humanos’”¹².

10. En suma, la preservación de la libertad de expresión es una condición necesaria para el funcionamiento pacífico y libre de las sociedades democráticas de las Américas. En palabras de la CIDH, “la plena y libre discusión evita que se paralice una sociedad y la prepara para las tensiones y fricciones que destruyen las civilizaciones. Una sociedad libre, hoy y mañana, es aquella que pueda mantener abiertamente un debate público y riguroso sobre sí misma”¹³.

B. Características principales del derecho a la libertad de expresión

1. Titularidad del derecho a la libertad de expresión

11. En términos del artículo 13 de la Convención Americana, la libertad de expresión es un derecho de *toda persona*, en condiciones de igualdad y sin discriminación por ningún motivo.

12. Según ha señalado la jurisprudencia, la titularidad del derecho a la libertad de expresión no puede restringirse a determinada profesión o grupo de personas, ni al ámbito de la libertad de prensa¹⁴. En este sentido, por ejemplo, en la sentencia del caso *Tristán*

febrero de 2001. Serie C No. 73; CIDH. Informe No. 130/99. Caso No. 11.740. *Víctor Manuel Oropeza*. México. 19 de noviembre de 1999, párr. 46; Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr.105; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 116.

¹¹ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr.105; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 116.

¹² CIDH. Informe No. 38/97. Caso No. 10.548. *Hugo Bustíos Saavedra*. Perú. 16 de octubre de 1997, párr. 72.

¹³ CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

¹⁴ Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 114.

Donoso Vs. Panamá, la Corte Interamericana indicó que, la “Convención Americana garantiza este derecho a toda persona, independientemente de cualquier otra consideración, por lo que no cabe considerarla ni restringirla a una determinada profesión o grupo de personas. La libertad de expresión es un componente esencial de la libertad de prensa, sin que por ello sean sinónimos o el ejercicio de la primera esté condicionado a la segunda. El presente caso se trata de un abogado quien reclama la protección del artículo 13 de la Convención [Americana]”¹⁵.

2. Doble dimensión—individual y colectiva—de la libertad de expresión

13. Según ha explicado la jurisprudencia interamericana en numerosas oportunidades, la libertad de expresión se caracteriza por ser un derecho con dos dimensiones: una dimensión individual, consistente en el derecho de cada persona a expresar los propios pensamientos, ideas e informaciones; y una dimensión colectiva o social, consistente en el derecho de la sociedad a procurar y recibir cualquier información, a conocer los pensamientos, ideas e informaciones ajenos y a estar bien informada¹⁶.

14. Teniendo en cuenta esta doble dimensión, se ha explicado que la libertad de expresión es un *medio para el intercambio* de informaciones e ideas entre las personas y para la comunicación masiva entre los seres humanos, que implica tanto el derecho a comunicar a otros el propio punto de vista y las informaciones u opiniones que se quieran, como el derecho de todos a recibir y conocer tales puntos de vista, informaciones, opiniones, relatos y noticias, libremente y sin interferencias que las distorsionen u obstaculicen¹⁷. A este respecto, se ha precisado que para el ciudadano común es tan importante el conocimiento de la opinión ajena o la información de que disponen otros, como el derecho a difundir la propia¹⁸.

¹⁵ Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 114.

¹⁶ Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 53; Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 75; Corte I.D.H., *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia de 1º de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 163; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101.1 a); Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa*. Sentencia del 2 de julio de 2004, Serie C No. 107, párr. 108; Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 146; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia del 31 de agosto de 2004, Serie C No. 111, párr. 77; *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 64; Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 30; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995; CIDH. Informe No. 130/99. Caso No. 11.740. *Víctor Manuel Oropeza*. México. 19 de noviembre de 1999, párr. 51; CIDH. Informe No. 11/96, Caso No. 11.230. *Francisco Martorell*. Chile. 3 de mayo de 1996. Párr. 53.

¹⁷ Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 110; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 79; Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 66; Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 32; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

¹⁸ Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 66; Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 32.

15. Un determinado acto de expresión implica simultáneamente las dos dimensiones. En la misma medida, una limitación del derecho a la libertad de expresión afecta al mismo tiempo ambas dimensiones¹⁹. Así, por ejemplo, en el caso *Palamara Iribarne Vs. Chile*, la Corte Interamericana explicó que cuando las autoridades de la justicia penal militar chilena impidieron—mediante prohibiciones e incautaciones materiales—que el peticionario publicara un libro ya escrito, que se encontraba en proceso de edición y distribución, se generó una violación de la libertad de expresión en sus dos dimensiones, por cuanto simultáneamente se afectó el ejercicio de esta libertad por parte de Palamara, a través de la escritura y publicación del libro, y se afectó el derecho del público chileno a recibir la información, ideas y opiniones plasmados en tal texto.

16. Las dos dimensiones de la libertad de expresión son igualmente importantes e interdependientes, y deben garantizarse simultáneamente en forma plena, para dar efectividad total al derecho consagrado en los instrumentos interamericanos²⁰.

17. Una de las principales consecuencias del deber de garantizar simultáneamente ambas dimensiones es que no se puede menoscabar una de ellas invocando como justificación la preservación de la otra. Así, por ejemplo, “no sería lícito invocar el derecho de la sociedad a estar informada verazmente para fundamentar un régimen de censura previa supuestamente destinado a eliminar las informaciones que serían falsas a criterio del censor. Como tampoco sería admisible que, sobre la base del derecho a difundir informaciones e ideas, se constituyeran monopolios públicos o privados sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública según un solo punto de vista”²¹.

3. Deberes y responsabilidades que forman parte del contenido de la libertad de expresión

18. El ejercicio de la libertad de expresión implica deberes y responsabilidades para quien se expresa. El deber básico que de allí se deriva es el de no violar los derechos de los demás al ejercer esta libertad fundamental. Asimismo, el alcance de los deberes y responsabilidades dependerá de la situación concreta en la que se ejerza el derecho, y del procedimiento técnico utilizado para manifestar y difundir la expresión.

19. En los capítulos siguientes se analizará con mayor detalle el contenido de esta responsabilidad en lo que atañe específicamente a los periodistas, los medios de

¹⁹ Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 107; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C No. 111, párr. 81; Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 33; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101. 1) a); CIDH. Informe de fondo No. 90/05. Caso No. 12.142. *Alejandra Marcela Matus Acuña*. Chile. 24 de octubre de 2005, párr. 39.

²⁰ Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 80; Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 149; Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 67; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101. 1) a).

²¹ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 33.

comunicación y los funcionarios públicos o quienes aspiran a ocupar cargos públicos, frente a los cuales la libertad de expresión adquiere características específicas.

C. Tipos de discurso protegidos por la libertad de expresión

1. Tipos de discurso protegidos según su forma

a. Formas de expresión específicamente protegidas por los instrumentos interamericanos

20. El artículo 13 de la Convención Americana establece el derecho de toda persona a la libertad de expresión, y precisa que este derecho comprende, “la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”. Al interpretar el alcance del derecho a la libertad de expresión, la Declaración de Principios señala que este derecho—fundamental e inalienable—se refiere a la expresión humana “en todas sus formas y manifestaciones”, y que cubre el derecho de toda persona, en condiciones de igualdad, a “buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente”, “por cualquier medio de comunicación”, así como el “derecho a comunicar sus opiniones por cualquier medio y forma”. La Declaración de Principios también se refiere expresamente al derecho de toda persona a “acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita o no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados”, y a “actualizarla, rectificarla y/o enmendarla” en caso de que fuere necesario, así como el derecho al “acceso a la información en poder del Estado”.

21. En sus decisiones, la CIDH y la Corte Interamericana han dado un amplio contenido a la libertad de expresión consagrada en el artículo 13 de la Convención Americana, y han desprendido de sus dimensiones individual y colectiva una serie de derechos protegidos por el mismo artículo, relativos a distintas formas de expresión humana²². Según han explicado estos organismos, el artículo 13 de la Convención Americana refleja un concepto amplio de la libertad de expresión fundado en la autonomía y dignidad de las personas²³, y orientado a cumplir—como se verá más adelante—con una importante función democrática²⁴.

22. Los principales tipos concretos de expresión que han sido objeto de pronunciamientos por parte de la CIDH y la Corte Interamericana son los que se reseñan a continuación.

23. *El derecho a hablar*, esto es, a expresar oralmente los pensamientos, ideas, información u opiniones. Se trata de un derecho básico que, al decir de la CIDH y la Corte Interamericana, constituye uno de los pilares de la libertad de expresión²⁵.

²² Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 75.

²³ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 143. d).

²⁴ CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

²⁵ Corte I.D.H., *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 164; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 109; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr.

24. El derecho a hablar implica necesariamente el derecho de las personas a utilizar el idioma que elijan para expresarse²⁶. Así, en el caso *López Álvarez Vs. Honduras*, la Corte Interamericana examinó el caso de un miembro de un grupo étnico que había sido privado de su libertad, y que durante el curso de su reclusión había sido afectado por la prohibición, impuesta por el director del penal, de hablar en el idioma de su etnia. En criterio de la Corte Interamericana, esta prohibición constituía una violación del artículo 13 de la Convención Americana, por cuanto “uno de los pilares de la libertad de expresión es precisamente el derecho a hablar, y [...] éste implica necesariamente el derecho de las personas a utilizar el idioma de su elección en la expresión de su pensamiento. La expresión y la difusión de pensamientos e ideas son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente”²⁷.

25. *El derecho a escribir*, esto es, a expresar en forma escrita o impresa los pensamientos, ideas, información u opiniones²⁸, también en el idioma que quien se expresa elija para hacerlo. La CIDH y la Corte Interamericana han protegido diversas manifestaciones del derecho a escribir, por ejemplo, en casos de quienes escriben libros²⁹, artículos periodísticos³⁰ o formulan opiniones³¹.

26. *El derecho a difundir las expresiones* habladas o escritas de pensamientos, informaciones, ideas u opiniones, por los medios de difusión que se elijan para comunicarlas al mayor número posible de destinatarios. En este sentido, la Corte Interamericana ha enfatizado que: (a) la libertad de expresión no se agota en el derecho abstracto a hablar o escribir, sino que abarca inseparablemente el derecho a la difusión del pensamiento, la información, las ideas y las opiniones por cualesquiera medios apropiados que se elijan, para hacerlo llegar al mayor número de destinatarios³²; (b) para garantizar efectivamente esta

78; Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 147; Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 65; Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 31.

²⁶ Corte I.D.H., *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 164.

²⁷ Corte I.D.H., *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 164.

²⁸ Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 109; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 78; Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 147; Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001, Serie C No. 73, párr. 65.

²⁹ Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135; Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177.

³⁰ Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107.

³¹ Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C No. 111.

³² Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 73; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 109; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 78; Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 147; Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 65; Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 31.

libertad, el Estado no sólo debe proteger el ejercicio del derecho a hablar o escribir las ideas y la información, sino que está en el deber de no restringir su difusión a través de la prohibición o regulación desproporcionada de los medios escogidos para que los destinatarios puedan recibirlas³³; y (c) cuando la Convención Americana establece que la libertad de expresión comprende el derecho a difundir informaciones e ideas “por cualquier [...] procedimiento”, está estableciendo que la expresión y la difusión de pensamientos e ideas son indivisibles, y en ese sentido cualquier limitación de los medios y posibilidades de difusión de la expresión es, directamente y en la misma medida, una afectación de la libertad de expresión³⁴—lo cual implica, entre otras, que las restricciones a los medios de comunicación son también restricciones de la libertad de expresión³⁵. Por ejemplo, en el caso *Palamara Iribarne Vs. Chile*, la Corte Interamericana explicó que el respeto por la libertad de expresión obliga a los Estados no solamente a permitir que las personas se expresen verbalmente o por escrito, sino a no impedir que difundan sus expresiones a través de medios tales como la publicación de un libro. En términos de la Corte Interamericana, “para que el Estado garantizara efectivamente el ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión del señor Palamara Iribarne no bastaba con que permitiera que escribiera sus ideas y opiniones, sino que tal protección comprendía el deber de no restringir su difusión, de forma tal que pudiera distribuir el libro utilizando cualquier medio apropiado para hacer llegar tales ideas y opiniones al mayor número de destinatarios, y que éstos pudieran recibir tal información”³⁶.

27. *El derecho a la expresión artística o simbólica, a la difusión de la expresión artística, y al acceso al arte, en todas sus formas*³⁷.

28. *El derecho a buscar, a recibir y a acceder a expresiones, ideas, opiniones e información de toda índole*. Según han explicado la CIDH y la Corte Interamericana, el derecho a la libertad de expresión también faculta a sus titulares para buscar, procurar, obtener y recibir todo tipo de información, ideas, expresiones, opiniones y pensamientos. El derecho de acceso a la información, particularmente a la información que está en poder del Estado, es una manifestación específica y crucial de esta libertad, que ha merecido especial atención en el sistema interamericano y se examinará con mayor detalle en el capítulo IV de este informe.

³³ Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 73; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 109; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 78; Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 147; Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 65; Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 31.

³⁴ Corte I.D.H., *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 164; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 72; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 109; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 78; Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 147; Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 36.

³⁵ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 36.

³⁶ Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 73.

³⁷ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *“La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 61. b).

29. *El derecho de tener acceso a la información sobre sí mismo contenida en bases de datos o registros públicos o privados*, con el derecho correlativo a actualizarla, rectificarla o enmendarla. Este tema será objeto de un estudio más minucioso en el capítulo IV de este informe.

30. *El derecho a poseer información escrita o en cualquier otro medio, a transportar dicha información y a distribuirla*. Los organismos interamericanos han protegido esta manifestación de la libertad de expresión, por ejemplo, en casos de posesión de periódicos o medios impresos para la distribución o uso personal³⁸, o de posesión, transporte, envío y recepción de libros³⁹.

2. Tipos de discurso protegidos según su contenido

a. **Presunción de cobertura *ab initio* para todo tipo de expresiones, incluidos los discursos ofensivos, chocantes o perturbadores**

31. En principio, todas las formas de discurso están protegidas por el derecho a la libertad de expresión, independientemente de su contenido y de la mayor o menor aceptación social y estatal con la que cuenten. Esta presunción general de cobertura de todo discurso expresivo se explica por la obligación primaria de neutralidad del Estado ante los contenidos y, como consecuencia, por la necesidad de garantizar que, en principio, no existan personas, grupos, ideas o medios de expresión excluidos *a priori* del debate público.

32. De particular importancia es la regla según la cual la libertad de expresión debe garantizarse no sólo en cuanto a la difusión de ideas e informaciones recibidas favorablemente o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también en cuanto a las que ofenden, chocan, inquietan, resultan ingratas o perturban al Estado o a cualquier sector de la población⁴⁰. Así lo exigen el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin los cuales no existe una sociedad democrática⁴¹. En este sentido, se ha señalado la especial importancia que tiene proteger la libertad de expresión "en lo que se refiere a las opiniones minoritarias, incluyendo aquéllas que ofenden, resultan chocantes o perturban a la

³⁸ CIDH. Informe No. 3/98. Caso No. 11.221. *Tarcisio Medina Charry*. Colombia. 7 de abril de 1998, párr. 77.

³⁹ CIDH. Informe No. 2/96. Caso No. 10.325. *Steve Clark y otros*. Granada. 1º de marzo de 1996.

⁴⁰ Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 113; Corte I.D.H., *Caso de "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 69; Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr.105; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 116; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

⁴¹ Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 113; Corte I.D.H., *Caso de "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 69; Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr.105; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 116; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

mayoría⁴²; y se ha enfatizado que las restricciones a la libertad de expresión “no deben ‘perpetuar los prejuicios ni fomentar la intolerancia’”⁴³. En igual orden de ideas, resulta claro que el deber de no interferir con el derecho de acceso a la información de todo tipo, se extiende a la circulación de información, ideas y expresiones que puedan o no contar con el beneplácito personal de quienes representan la autoridad estatal en un momento dado⁴⁴.

b. Discursos especialmente protegidos

33. Si bien todas las formas de expresión están, en principio, protegidas por la libertad consagrada en el artículo 13 de la Convención Americana, existen ciertos tipos de discurso que reciben una protección especial, por su importancia para el ejercicio de los demás derechos humanos o para la consolidación, funcionamiento y preservación de la democracia. En la jurisprudencia interamericana, tales modos de discurso especialmente protegidos son los tres siguientes: (a) el discurso político y sobre asuntos de interés público; (b) el discurso sobre funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones y sobre candidatos a ocupar cargos públicos; y (c) el discurso que configura un elemento de la identidad o la dignidad personales de quien se expresa.

i. Discurso político y sobre asuntos de interés público

34. El funcionamiento de la democracia exige el mayor nivel posible de discusión pública sobre el funcionamiento de la sociedad y del Estado en todos sus aspectos, esto es, sobre los asuntos de interés público. En un sistema democrático y pluralista, las acciones y omisiones del Estado y de sus funcionarios deben sujetarse a un escrutinio riguroso, no sólo por los órganos internos de control, sino también por la prensa y la opinión pública. La gestión pública y los asuntos de interés común deben ser objeto de control por la sociedad en su conjunto. El control democrático de la gestión pública, a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades del Estado y la responsabilidad de los funcionarios públicos sobre sus actuaciones, y es un medio para lograr el máximo nivel de participación ciudadana. De allí que el adecuado desenvolvimiento de la democracia requiera la mayor circulación de informes, opiniones e ideas sobre asuntos de interés público⁴⁵.

35. En este mismo sentido, la jurisprudencia interamericana ha definido la libertad de expresión como, “el derecho del individuo y de toda la comunidad a participar en debates activos, firmes y desafiantes respecto de todos los aspectos vinculados al funcionamiento normal y armónico de la sociedad”⁴⁶; ha enfatizado que la libertad de

⁴² CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

⁴³ CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

⁴⁴ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso “*La Última Tentación de Cristo*” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Transcritos en: Corte I.D.H., Caso “*La Última Tentación de Cristo*” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 61. c).

⁴⁵ Corte I.D.H., Caso *Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párrs. 57 y 87; Corte I.D.H., Caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrs. 84, 86 y 87; Corte I.D.H., Caso *Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 83; Corte I.D.H., Caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 127.

⁴⁶ CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de

expresión es una de las formas más eficaces de denuncia de la corrupción; y ha señalado que en el debate sobre asuntos de interés público, se protege tanto la emisión de expresiones inofensivas y bien recibidas por la opinión pública, como aquellas que chocan, irritan o inquietan a los funcionarios públicos, a los candidatos a ejercer cargos públicos, o a un sector cualquiera de la población⁴⁷.

36. En consecuencia, las expresiones, informaciones y opiniones atinentes a asuntos de interés público, al Estado y sus instituciones, gozan de mayor protección bajo la Convención Americana, lo cual implica que el Estado debe abstenerse con mayor rigor de establecer limitaciones a estas formas de expresión, y que las entidades y funcionarios que conforman el Estado, así como quienes aspiran a ocupar cargos públicos, en razón de la naturaleza pública de las funciones que cumplen, deben tener un mayor umbral de tolerancia ante la crítica⁴⁸. En una sociedad democrática, dada la importancia del control de la gestión pública a través de la opinión, hay un margen reducido a cualquier restricción del debate político o de cuestiones de interés público⁴⁹.

37. Por ejemplo, en el caso *Tristán Donoso Vs. Panamá*, la Corte Interamericana consideró que la denuncia sobre el uso de una interceptación ilegal de una conversación privada de un abogado por parte del Procurador General de la Nación, en un contexto de intensos cuestionamientos sobre la facultad del funcionario estatal para ordenar interceptaciones, era un asunto de interés público actual. Al respecto, la Corte Interamericana señaló que, “la forma en que un funcionario público de alta jerarquía, como lo es el Procurador General de la Nación, realiza las funciones que le han sido atribuidas por ley, en este caso la interceptación de comunicaciones telefónicas, y si las efectúa de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento jurídico nacional, reviste el carácter de interés público. Dentro de la serie de cuestionamientos públicos que se estaban haciendo al ex Procurador por parte de varias autoridades del Estado, como el Defensor del Pueblo y el Presidente de la Corte Suprema, fue que la víctima, en conferencia de prensa, afirmó que dicho funcionario público había grabado una conversación telefónica y que la había puesto en conocimiento de la Junta Directiva del Colegio Nacional de Abogados [...]. La Corte [Interamericana] considera que el señor Tristán Donoso realizó manifestaciones sobre hechos que revestían el mayor interés público en el marco de un intenso debate público sobre las atribuciones del Procurador General de la Nación para interceptar y grabar conversaciones telefónicas, debate en el que estaban inmersas, entre otras, autoridades judiciales”⁵⁰. En criterio de la Corte Interamericana, la importancia de no inhibir el debate democrático sobre un asunto de interés público es un elemento que debe ser ponderado por el juez al establecer

1995; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72. c).

⁴⁷ Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 88; Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001, Serie C No. 73, párr. 69; Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 152; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 83.

⁴⁸ Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 83; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 125; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101.2.c).

⁴⁹ Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 127; Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 155.; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

⁵⁰ Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 121.

posibles responsabilidades ulteriores por el ejercicio de la libertad de expresión: “el poder judicial debe tomar en consideración el contexto en el que se realizan las expresiones en asuntos de interés público; el juzgador debe ‘ponderar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás con el valor que tiene en una sociedad democrática el debate abierto sobre temas de interés o preocupación pública’”⁵¹.

38. La importancia prevaleciente de la discusión sobre asuntos de interés público conduce, además, a la protección reforzada del derecho de acceso a la información sobre asuntos públicos. Pese a que este tema será explicado en detalle más adelante, resulta relevante recordar que sólo a través del acceso a la información bajo control del Estado que sea de interés público, los ciudadanos pueden cuestionar, indagar y considerar si se está dando cumplimiento adecuado a las funciones públicas⁵².

39. En forma conexas, la jurisprudencia interamericana ha resaltado la importancia del rol de los medios de comunicación en la información amplia sobre asuntos de interés público que afectan a la sociedad⁵³; ha explicado en este sentido que la libertad de expresión otorga, tanto a los directivos de medios de comunicación como a los periodistas que laboran en ellos, el derecho de investigar y difundir por esa vía hechos de interés público⁵⁴; y ha explicado que el procesamiento de personas, incluidos periodistas y comunicadores sociales, por el mero hecho de investigar, escribir y publicar información de interés público, viola la libertad de expresión al desestimular el debate público sobre asuntos de interés para la sociedad⁵⁵ y generar un efecto de autocensura⁵⁶.

ii. Discurso sobre funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones y sobre candidatos a ocupar cargos públicos

40. Las expresiones, informaciones, ideas y opiniones sobre funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones y sobre candidatos a ejercer cargos públicos también gozan de un nivel especial de protección bajo la Convención Americana, por las mismas razones que explican la protección especial del discurso político y sobre asuntos de interés público.

41. Como se mencionó, el control democrático de la gestión pública, a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades del Estado y la responsabilidad de los funcionarios públicos sobre su gestión, así como la participación ciudadana más amplia. Por ello, en el contexto democrático, las expresiones sobre funcionarios públicos o personas que ejercen funciones públicas, así como sobre los candidatos a ejercer cargos públicos, deben gozar de un margen de apertura particularmente

⁵¹ Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 123.

⁵² Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 86.

⁵³ Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 57.

⁵⁴ Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 157.

⁵⁵ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Kimel Vs. Argentina*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 37.

⁵⁶ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Palamara Iribarne Vs. Chile*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 64. e).

reforzado. En este sentido, los funcionarios públicos y quienes aspiran a serlo, en una sociedad democrática, tienen un umbral distinto de protección, que les expone en mayor grado al escrutinio y a la crítica del público, lo cual se justifica por el carácter de interés público de las actividades que realizan, porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio más exigente y porque tienen una enorme capacidad de controvertir la información a través de su poder de convocatoria pública⁵⁷. En efecto, debido a su condición—que implica una mayor influencia social y mayor facilidad de acceso a los medios de comunicación—éstos tienen más posibilidades de dar explicaciones o responder a los cuestionamientos o las críticas que se les formulen⁵⁸.

42. Dado que las expresiones e informaciones atinentes a los funcionarios públicos, a particulares involucrados voluntariamente en asuntos públicos, y a candidatos a ocupar cargos públicos, gozan de un mayor grado de protección⁵⁹, el Estado debe abstenerse en mayor grado de imponer limitaciones a estas formas de expresión. Tales personas, en razón de la naturaleza pública de las funciones que cumplen, están sujetas a un tipo diferente de protección de su reputación o su honra frente a las demás personas, y correlativamente, deben tener un umbral mayor de tolerancia ante la crítica⁶⁰. En este sentido, dado que el derecho a la libertad de expresión habilita al individuo y a la comunidad a participar en debates activos, firmes y desafiantes sobre todos los aspectos relativos al funcionamiento de la sociedad, este derecho cubre debates que pueden ser críticos e incluso ofensivos para los funcionarios públicos, los candidatos a ocupar cargos públicos o las personas vinculadas a la formación de la política pública⁶¹. En términos de la CIDH, “[e]l tipo de debate político a que da lugar el derecho a la libertad de expresión generará inevitablemente ciertos discursos críticos o incluso ofensivos para quienes ocupan cargos públicos o están íntimamente vinculados a la formulación de la política pública”⁶². Ello no implica que los funcionarios públicos no puedan ser judicialmente protegidos en cuanto a su honor cuando éste sea objeto de ataques injustificados, pero han de serlo de forma acorde

⁵⁷ Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párrs. 86-88; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 83; Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 69; Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párrs. 152 y 155; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 83; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 125 a 129; Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 87; Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 115

⁵⁸ Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 122.

⁵⁹ Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 86; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 82.

⁶⁰ Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párrs. 86-88; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párrs. 83-84; Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 69; Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párrs. 152 y 155; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 83; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 125 a 129; Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 87.

⁶¹ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72. c).

⁶² CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III Apartado B. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

con los principios del pluralismo democrático⁶³, y a través de mecanismos que no tengan la potencialidad de generar inhibición ni autocensura.

43. Por otra parte, la jurisprudencia interamericana ha señalado que la libertad de expresión comprende el derecho a hacer denuncias sobre violaciones a los derechos humanos por parte de funcionarios públicos; que la obstrucción de este tipo de denuncias o su silenciamiento conlleva una violación de la libertad de expresión en sus dimensiones individual y colectiva⁶⁴; y que, en una sociedad democrática, la prensa tiene derecho a informar libremente y criticar al gobierno, y el pueblo tiene derecho a ser informado sobre distintas visiones de lo que ocurre en la comunidad. En particular, se encuentran especialmente protegidas las denuncias por las violaciones de los derechos humanos cometidas por agentes del Estado⁶⁵.

44. Distintas decisiones de la CIDH y la Corte Interamericana ilustran el tipo de discursos que quedan cobijados bajo este nivel reforzado de protección. Un ejemplo de esta regla se presenta en el caso *Palamara Iribarne Vs. Chile*. Palamara había sido condenado penalmente por desacato, en virtud de declaraciones críticas que había realizado contra los funcionarios de la justicia penal militar que instruían un proceso en su contra.

45. La Corte Interamericana, aludiendo a las declaraciones de Palamara ante los medios en las cuales criticó la actuación de la justicia penal militar en su caso, estableció que resultaba “lógico y apropiado que las expresiones concernientes a funcionarios públicos o a otras personas que ejercen funciones de una naturaleza pública gocen, en los términos del artículo 13.2 de la Convención [Americana], de una mayor protección que permita un margen de apertura para un debate amplio, esencial para el funcionamiento de un sistema verdaderamente democrático”⁶⁶. La Corte Interamericana encontró que este estándar resultaba aplicable a las declaraciones críticas de Palamara frente a las actuaciones de la justicia penal militar en relación con el proceso que se le seguía. En términos de la Corte Interamericana, “el control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública, razón por la cual se debe tener una mayor tolerancia y apertura a la crítica frente a afirmaciones y apreciaciones vertidas por las personas en ejercicio de dicho control democrático. Ello se aplica a los funcionarios y miembros de la armada, incluyendo aquellos que integran los tribunales. Además, al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad”⁶⁷.

⁶³ Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 128.

⁶⁴ CIDH. Informe No. 20/99. Caso No. 11.317. *Rodolfo Robles Espinoza e Hijos*. Perú. 23 de febrero de 1999.

⁶⁵ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 143. g) y h).

⁶⁶ Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 83; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 82.

⁶⁷ Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 83; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 82.

46. En la misma línea, en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*⁶⁸, la Corte Interamericana consideró que estaba especialmente protegida la reproducción fiel en un diario local de ciertas afirmaciones publicadas en la prensa europea, que comprometían seriamente la reputación de un alto funcionario público costarricense destacado en Bélgica. Tales publicaciones se referían a la supuesta comisión de delitos graves por parte del (entonces) representante diplomático de Costa Rica ante la Organización Internacional de la Energía Atómica, en el marco de un supuesto pago de comisiones ilegales. La Corte Interamericana, resaltando que, en relación con las limitaciones admisibles a la libertad de expresión, siempre debe distinguirse las expresiones referidas a personas públicas de las que aluden a particulares, explicó que, “es lógico y apropiado que las expresiones concernientes a funcionarios públicos o a otras personas que ejercen funciones de una naturaleza pública deben gozar, en los términos del artículo 13.2 de la Convención [Americana], de un margen de apertura a un debate amplio respecto de asuntos de interés público, el cual es esencial para el funcionamiento de un sistema verdaderamente democrático. Esto no significa, de modo alguno, que el honor de los funcionarios públicos o de las personas públicas no deba ser jurídicamente protegido, sino que éste debe serlo de manera acorde con los principios del pluralismo democrático”⁶⁹. También señaló que, “el acento de este umbral diferente de protección no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada. Aquellas personas que influyen en cuestiones de interés público se han expuesto voluntariamente a un escrutinio público más exigente y, consecuentemente, se ven expuestos a un mayor riesgo de sufrir críticas, ya que sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público”⁷⁰.

47. Un tercer caso de la Corte Interamericana que muestra los discursos que reciben especial protección bajo la Convención Americana es *Ricardo Canese Vs. Paraguay*⁷¹. En este caso, la Corte Interamericana estudió la situación de Ricardo Canese, candidato presidencial en la contienda electoral paraguaya de 1992, quien fue objeto de una condena penal por el delito de difamación como consecuencia de afirmaciones de que hizo mientras era candidato y en el curso de la campaña, señalando que su contraparte en el proceso electoral había sido el “prestanombre” de la familia del antiguo dictador Stroessner y representado veladamente sus intereses económicos en un consorcio que participó en la construcción y desarrollo del Complejo Hidroeléctrico de Itaipú. A raíz de estas declaraciones y a partir de una querrela criminal presentada por ciertos socios de tal consorcio, Canese fue condenado por el delito de difamación a pena privativa de la libertad, al pago de una multa, y durante el proceso fue afectado por una prohibición permanente para salir del país que fue levantada únicamente en circunstancias excepcionales y de forma inconsistente. La Corte Interamericana, luego de resaltar la importante función democrática del ejercicio pleno de la libertad de expresión, y su trascendencia acentuada en el ámbito electoral, concluyó que en este caso se había presentado una violación de la libertad de expresión protegida por el artículo 13. Para llegar a esta conclusión, la Corte Interamericana tuvo en cuenta particularmente que las declaraciones de Canese se habían realizado en el contexto de una campaña electoral presidencial respecto de asuntos de interés público, “circunstancia en la cual las opiniones y críticas se emiten de una manera más abierta, intensa y dinámica acorde con los principios del pluralismo democrático”, motivo por el cual en este caso “el juzgador

⁶⁸ Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107.

⁶⁹ Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 128.

⁷⁰ Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 129.

⁷¹ Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111.

debía ponderar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás con el valor que tiene en una sociedad democrática el debate abierto sobre temas de interés o preocupación pública”⁷².

48. Al igual que en sus anteriores decisiones, la Corte Interamericana concluyó que el proceso y la sanción penal aplicados a Canese constituyeron una sanción innecesaria y excesiva, que limitó el debate abierto sobre temas de interés público y restringió la libertad de expresión del afectado durante el resto de la campaña electoral. En términos de la Corte Interamericana, “se limitó desproporcionadamente la libertad de pensamiento y de expresión de la presunta víctima sin tomar en consideración que sus declaraciones se referían a cuestiones de interés público”⁷³. Así, se trató de una restricción o limitación a la libertad de expresión excesiva en una sociedad democrática, contraria al artículo 13 de la Convención Americana.

49. Un cuarto caso de la Corte Interamericana que ilustra esta misma regla es *Kimel Vs. Argentina*⁷⁴. En este caso, la Corte Interamericana estudió la situación del periodista y escritor argentino, Eduardo Kimel, que había escrito y publicado un libro en el cual criticaba duramente la actuación de un juez, para entonces retirado, que durante su servicio activo había tenido la tarea de investigar la comisión de una masacre contra ciertos religiosos durante el período de la dictadura militar. En el libro, Kimel afirmaba que el juez había actuado en forma condescendiente con la dictadura, ya que, habiendo conocido indicios de que el crimen había sido ordenado por los altos mandos militares, paralizó la investigación⁷⁵. El juez retirado promovió, con ocasión del libro, un proceso criminal por calumnia contra Kimel, quien resultó condenado a un año de prisión (en suspenso) y a una indemnización monetaria por causa de su publicación. La Corte Interamericana consideró que se había presentado en este caso una violación del artículo 13 de la Convención Americana por haberse utilizado en forma innecesaria y desproporcionada el poder punitivo del Estado, conclusión a la que llegó teniendo en cuenta, entre otros factores, (i) que la crítica de Kimel se formuló sobre temas de notorio interés público, y (ii) que el libro en cuestión se refería a las actuaciones de un juez en ejercicio de su cargo. A este respecto, la Corte Interamericana resaltó que en tanto funcionario público, el juez criticado estaba expuesto a un nivel más amplio de crítica por la opinión pública; que “[el] control democrático a través de la opinión pública fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública”, por lo cual éstos deben mostrar “mayor tolerancia frente a afirmaciones y apreciaciones vertidas por los ciudadanos en ejercicio de dicho control democrático”, puesto que “tales son las demandas del pluralismo propio de una sociedad democrática, que requiere la mayor circulación de informes y opiniones sobre

⁷² Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 105.

⁷³ Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 106.

⁷⁴ Corte I.D.H., *Caso Eduardo Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177.

⁷⁵ El fragmento relevante del libro de Kimel que se cita en el fallo de la Corte Interamericana es el siguiente: “[el] juez Rivarola realizó todos los trámites inherentes. Acopió los partes policiales con las primeras informaciones, solicitó y obtuvo las pericias forenses y las balísticas. Hizo comparecer a una buena parte de las personas que podían aportar datos para el esclarecimiento. Sin embargo, la lectura de las fojas judiciales conduce a una primera pregunta: ¿se quería realmente llegar a una pista que condujera a los victimarios? La actuación de los jueces durante la dictadura fue, en general, condescendiente cuando no cómplice de la represión dictatorial. En el caso de los palotinos, el juez Rivarola cumplió con la mayoría de los requisitos formales de la investigación, aunque resulta ostensible que una serie de elementos decisivos para la elucidación del asesinato no fueron tomados en cuenta. La evidencia de que la orden del crimen había partido de la entraña del poder militar paralizó la pesquisa, llevándola a un punto muerto.” Corte I.D.H., *Caso Eduardo Kimel Vs. Argentina*. Sentencia del 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr.42.

asuntos de interés público”; y que en el debate sobre asuntos de interés público, la Convención Americana protege tanto la emisión de expresiones inofensivas y bien recibidas por la opinión pública, como “aquellas que chocan, irritan o inquietan a los funcionarios públicos o a un sector cualquiera de la población”, dado que “en una sociedad democrática, la prensa debe informar ampliamente sobre cuestiones de interés público, que afectan bienes sociales, y los funcionarios rendir cuentas de su actuación en el ejercicio de sus tareas públicas”⁷⁶.

50. Un quinto caso es *Tristán Donoso Vs Panamá*, donde la Corte Interamericana protegió los derechos del abogado Tristán Donoso, condenado por el delito de calumnia, debido a las acusaciones que efectuó contra el Procurador General de la Nación en una rueda de prensa en la que afirmó que ese funcionario había interceptado y usado ilegalmente sus comunicaciones privadas. Con posterioridad, el funcionario estatal resultó judicialmente absuelto de tal acusación. En esta sentencia, la Corte Interamericana recordó que, “las expresiones concernientes a la idoneidad de una persona para el desempeño de un cargo público o a los actos realizados por funcionarios públicos en el desempeño de sus labores gozan de mayor protección, de manera tal que se propicie el debate democrático”⁷⁷. Asimismo, indicó que “en una sociedad democrática los funcionarios públicos están más expuestos al escrutinio y la crítica del público. Este diferente umbral de protección se explica porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio más exigente. Sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público”⁷⁸.

51. La Corte Interamericana consideró que en este caso las sanciones impuestas habían resultado desproporcionadas. En primer lugar, la Corte Interamericana tuvo en cuenta que las afirmaciones por las cuales Tristán Donoso fue condenado se referían a “una persona que ostentaba uno de los más altos cargos públicos en su país [el Procurador]”⁷⁹. Asimismo, el tribunal entendió que se trataba de un tema de interés público, dado el contexto y el amplio debate bajo el cual se habían efectuado tales afirmaciones. Finalmente, la Corte Interamericana consideró que, dados los elementos de juicio con los cuales contaba el abogado al momento de proferir las aseveraciones estudiadas, “no era posible afirmar que su expresión estuviera desprovista de fundamento, y que consecuentemente hiciera del recurso penal una vía necesaria”⁸⁰. Todo lo anterior, a pesar de que Tristán Donoso efectivamente imputó al Procurador General de la Nación la comisión de un delito del cual luego fue absuelto judicialmente.

52. A diciembre de 2009, el último caso estudiado por la Corte Interamericana en la materia que nos ocupa es el caso *Usón Ramírez Vs Venezuela*. Usón, militar en retiro, fue condenado por el delito de “injuria contra la Fuerza Armada Nacional” por haber emitido varias opiniones críticas de la actuación de dicha institución en el llamado caso del “Fuerte Mara”. En dicho caso, un grupo de soldados resultó gravemente quemado en una celda de castigo. Usón fue condenado específicamente por haber afirmado en un programa de televisión que, de ser cierta la información que estaba circulando sobre el tipo y grado de las

⁷⁶ Corte I.D.H., *Caso Eduardo Kimel*. Sentencia del 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párrs. 87 y 88.

⁷⁷ Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 115.

⁷⁸ Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 115.

⁷⁹ Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 122.

⁸⁰ Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 126.

quemaduras, los soldados habrían sido agredidos de forma premeditada con un lanzallamas. A juicio de Usón, el tipo de quemaduras que describía el padre de uno de los soldados sólo podía ser el resultado del uso de este tipo de arma. Asimismo, de acuerdo con Usón, su utilización tenía que ser premeditada debido a las diferentes acciones que debían agotarse para llevar el lanzallamas hasta ese lugar, cargarlo y activarlo, temas en los cuales tenía conocimiento dado que había pertenecido a las Fuerzas Armadas. Como consecuencia de las declaraciones emitidas, Usón Ramírez fue juzgado y condenado a cumplir la pena de cinco años y seis meses de prisión por el delito de “injuria contra la Fuerza Armada Nacional” establecido en el artículo 505 del Código Orgánico de Justicia Militar, según el cual, “[i]ncurrirá en la pena de tres a ocho años de prisión el que en alguna forma injurie, ofenda o menosprecie a las Fuerzas Armadas Nacionales o alguna de sus unidades”.

53. En este caso, la Corte Interamericana estimó que la norma penal aplicada para sancionar a Usón no cumplía las exigencias del principio de legalidad, pues no resultaba claramente establecido cuál era el ámbito de la conducta protegida por el derecho a la libertad de expresión y cuál el ámbito de la sanción por “injuria a la Fuerza Armada Nacional”. Asimismo, la Corte Interamericana entendió que la aplicación del derecho penal al caso estudiado, no era idónea, necesaria y proporcional. La Corte Interamericana consideró que las afirmaciones de Usón estaban especialmente protegidas por referirse a entidades del Estado sobre las que había un importante debate público: “los señalamientos realizados por el señor Usón Ramírez se relacionaban con temas de notorio interés público. No obstante la existencia de un interés público sobre lo acontecido en el Fuerte Mara, dependencia de las Fuerzas Armadas del Estado, el señor Usón Ramírez fue juzgado y condenado sin que se tuvieran en cuenta los requisitos que se desprenden de la Convención Americana referentes a la mayor tolerancia que exigen aquellas afirmaciones y apreciaciones vertidas por los ciudadanos en ejercicio del control democrático”⁸¹. La Corte Interamericana encontró que el Estado violó, entre otros, el principio de legalidad y el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, reconocidos en los artículos 9, 13.1 y 13.2 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en perjuicio de Francisco Usón Ramírez. En consecuencia, la Corte Interamericana ordenó al Estado dejar sin efecto, en el plazo de un año, el proceso penal militar y modificar, en un plazo razonable, el artículo 505 del Código Orgánico de Justicia Militar.

iii. Discursos que expresan elementos esenciales de la identidad o dignidad personales

54. Un tercer tipo de expresión que goza de especial protección bajo la Convención Americana agrupa los discursos que expresan elementos constitutivos de la identidad personal o de la dignidad de quien se expresa.

55. La jurisprudencia interamericana ha abordado expresamente este punto haciendo alusión al uso de la lengua de grupos étnicos o minoritarios. Ésta ha señalado que la utilización de la lengua propia es uno de los elementos más importantes dentro de la identidad de una etnia, ya que garantiza la expresión, difusión y transmisión de su cultura; y que ésta es uno de los elementos que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población general y que conforman su identidad cultural. Por ello, ha concluido que la prohibición de usar la lengua propia, en tanto forma de expresión de la pertenencia a una

⁸¹ Corte I.D.H., *Caso Usón Ramírez Vs Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 83

minoría cultural, es especialmente grave y atenta contra la dignidad personal de sus miembros; y además resulta discriminatoria⁸².

56. Esta fue la decisión adoptada por la Corte Interamericana en el caso *López Álvarez Vs. Honduras*, en el cual examinó la prohibición impuesta por el director de un centro penal a la población garífuna que se encontraba allí recluida, de hablar en su propio idioma, y concluyó que se trataba de una restricción que no sólo era innecesaria e injustificada, sino que resultaba particularmente grave, “ya que el idioma materno representa un elemento de identidad del señor Alfredo López Álvarez como garífuna. De ese modo, la prohibición afectó su dignidad personal como miembro de dicha comunidad. [...] Los Estados deben tomar en consideración los datos que diferencian a los miembros de pueblos indígenas de la población en general, y que conforman la identidad cultural de aquéllos. La lengua es uno de los más importantes elementos de identidad de un pueblo, precisamente porque garantiza la expresión, difusión y transmisión de su cultura”⁸³.

57. Otras formas discursivas que, de conformidad con el razonamiento anterior, han de gozar de especial nivel de protección por expresar un elemento integral de la identidad y dignidad personales, son el discurso religioso y aquellas que expresan la propia orientación sexual y la identidad de género. En efecto, de una parte, el artículo 12.1 de la Convención Americana, al proteger la libertad de conciencia y de religión, dispone expresamente que este derecho implica “la libertad de profesar y divulgar su religión y sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado”; y el artículo 12.3 establece que “la libertad de manifestar la propia religión y las propias creencias está sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás”. Asimismo, por su estrecha relación con la dignidad, la libertad y la igualdad de todos los seres humanos, en esta categoría de discursos especialmente protegidos se encuentran aquéllos que expresan la propia orientación sexual y la identidad de género. A este respecto, cabe recordar que la resolución 2435 (XXXVIII-O/08)⁸⁴ de la Asamblea General de la OEA, marcó un hito a nivel internacional en la materia.

3. Discursos no protegidos por la libertad de expresión

58. Sin perjuicio de la presunción de cobertura *ab initio* de toda forma de expresión humana por la libertad de expresión, existen ciertos tipos de discurso que, por virtud de prohibiciones expresas plasmadas en el derecho internacional de los derechos humanos, se encuentran excluidos del ámbito de cobertura de esta libertad. Son principalmente tres los discursos que no gozan de protección bajo el artículo 13 de la Convención Americana, según los tratados vigentes:

59. *La propaganda de la guerra y la apología del odio que constituya incitación a la violencia*. El artículo 13.5 de la Convención Americana dispone expresamente que, “[e]stará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”. La CIDH ha indicado, siguiendo reiterada

⁸² Corte I.D.H., *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia del 1º de febrero de 2006. Serie C No. 141. párr. 169.

⁸³ Corte I.D.H., *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia del 1º de febrero de 2006. Serie C No. 141. párr. 169.

⁸⁴ Asamblea General de la OEA. Resolución 2435 (XXXVIII-O/08).

doctrina y jurisprudencia internacional en la materia, que la imposición de sanciones por el abuso de la libertad de expresión bajo el cargo de incitación a la violencia (entendida como la incitación a la comisión de crímenes, a la ruptura del orden público o de la seguridad nacional) debe tener como presupuesto la prueba actual, cierta, objetiva y contundente de que la persona no estaba simplemente manifestando una opinión (por dura, injusta o perturbadora que ésta sea), sino que tenía la clara intención de cometer un crimen y la posibilidad actual, real y efectiva de lograr sus objetivos⁸⁵. Si no fuera así, se estaría admitiendo la posibilidad de sancionar opiniones, y todos los Estados estarían habilitados para suprimir cualquier pensamiento u expresión crítica de las autoridades que, como el anarquismo o las opiniones radicalmente contrarias al orden establecido, cuestionan incluso, la propia existencia de las instituciones vigentes. En una democracia, la legitimidad y fortaleza de las instituciones se arraigan y fortalecen gracias al vigor del debate público sobre su funcionamiento y no a su supresión. Asimismo, la jurisprudencia interamericana ha indicado claramente que, para que se imponga cualquier sanción en nombre de la defensa del orden público (entendido como la seguridad, salubridad o moralidad pública), es necesario demostrar que el concepto de “orden” que se está defendiendo no es autoritario, sino un orden democrático, entendido como la existencia de las condiciones estructurales para que todas las personas, sin discriminación, puedan ejercer sus derechos en libertad, con vigor y sin miedo a ser sancionados por ello. En efecto, para la Corte Interamericana, en términos generales, el “orden público” no puede ser invocado para suprimir un derecho garantizado por la Convención Americana, para desnaturalizarlo o para privarlo de contenido real. Si este concepto se invoca como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, debe ser interpretado de forma estrictamente ceñida a las justas exigencias de una sociedad democrática, que tenga en cuenta el equilibrio entre los diferentes intereses en juego, y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención Americana⁸⁶.

60. *La incitación directa y pública al genocidio*, proscrita tanto a nivel del derecho internacional convencional—por el artículo III (c) de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio—como del derecho internacional consuetudinario.

61. *La pornografía infantil*, prohibida en términos absolutos por la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 34.c), por el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, y por el Convenio No. 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil (artículo 3.b). Esta prohibición, leída en conjunto con el artículo 19 de la Convención Americana, en virtud de la cual, “todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”, implica necesariamente que la pornografía infantil, en tanto forma discursiva violentamente lesiva de los derechos prevalecientes de los niños y de su interés superior, ha de estar excluida del rango de la protección provisto por la libertad de expresión.

⁸⁵ Al respecto, ver los siguientes casos del Tribunal Europeo: *Karatas v. Turquía* [GC], no. 23168/94. ECHR 1999-IV; *Gerger v. Turquía* [GC], no. 24919/94, 8 de julio de 1999; *Okçuoglu v. Turquía* [GC], no. 24246/94, 8 de julio de 1999; *Arslan v. Turquía* [GC], no. 23462/94, 8 de julio de 1999; *Erdogdu v. Turquía*, no. 25723/94, § 69, ECHR 2000 – VI. Asimismo: Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 77.

⁸⁶ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 67.

D. Limitaciones a la libertad de expresión

1. Admisibilidad de limitaciones bajo la Convención Americana

62. La libertad de expresión no es un derecho absoluto⁸⁷. El artículo 13 de la Convención Americana dispone expresamente—en sus incisos 2, 4 y 5—que puede estar sujeta a ciertas limitaciones, y establece el marco general de las condiciones que dichas limitaciones deben cumplir para ser legítimas⁸⁸. La regla general se encuentra establecida en el inciso 2, en virtud del cual, el “ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: (a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o (b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”. Por su parte, el inciso 4 dispone que, “[l]os espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2”. El inciso 5 establece que, “[e]stará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”.

63. Al interpretar este artículo, la jurisprudencia interamericana ha desarrollado un *test tripartito* para controlar la legitimidad de las limitaciones, en virtud del cual éstas deben cumplir con una serie de condiciones precisas para ser admisibles bajo la Convención Americana. Estas condiciones se explican en detalle a continuación. La CIDH y la Corte Interamericana también han considerado: (a) que ciertas formas de limitación de la libertad de expresión son inadmisibles, y (b) que algunos tipos de limitaciones, por el tipo de discurso sobre el cual recaen o por los medios que utilizan, se deben sujetar a un examen más estricto y exigente para ser válidas bajo la Convención Americana—tema que igualmente se explica más adelante.

64. Las reglas atinentes a la admisibilidad de las restricciones se aplican a todos los elementos constitutivos de la libertad de expresión, en sus diversas manifestaciones. Así, por ejemplo, deben cumplir con estas condiciones las limitaciones impuestas a la expresión de los pensamientos e ideas propios, al acceso, la difusión y la circulación de la información, y a los medios de comunicación⁸⁹.

⁸⁷ Corte I.D.H., *Caso Eduardo Kimel VS. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 54; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 79; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 120; Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 110; Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 106; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 117; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

⁸⁸ Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 120; Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 35; CIDH. Informe No. 11/96, Caso No. 11.230. *Francisco Martorell*. Chile. 3 de mayo de 1996, párr. 55; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72.a).

⁸⁹ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 36.

65. Por otra parte, las reglas sobre las condiciones que deben cumplir las restricciones a la libertad de expresión para ser legítimas, se aplican tanto a las leyes que las establecen como tales, como a las decisiones y los actos administrativos, judiciales, policiales o de cualquier otra índole que las materializan, es decir, a toda manifestación del poder estatal que incida sobre el pleno ejercicio de la libertad de expresión⁹⁰. Los tipos de actos estatales constitutivos de limitaciones a la libertad de expresión sobre los que se ha pronunciado la jurisprudencia interamericana incluyen: decisiones de fiscales y jueces que forman parte de la justicia penal militar adoptadas en el curso de los procesos que adelantan⁹¹, órdenes impartidas por miembros de la fuerza pública a sus subordinados⁹², órdenes impartidas por los directores de centros de reclusión sobre el comportamiento de los internos⁹³, decisiones de jueces penales⁹⁴, actos administrativos propios del Poder Ejecutivo⁹⁵, e incluso normas legales y constitucionales⁹⁶, entre otros.

66. También ha explicado la Corte Interamericana que la concordancia entre las limitaciones a la libertad de expresión y la Convención Americana se debe evaluar con referencia a los hechos del caso en su totalidad y a las circunstancias y el contexto en el cual ocurrieron, no solo sujetándose al estudio del acto en cuestión⁹⁷. En este sentido, en el caso *Tristán Donoso Vs. Panamá*, la Corte Interamericana afirmó que tanto el contexto en el cual se producen las expresiones objeto de juicio, como la importancia del debate democrático sobre temas de interés público, son elementos que deben ser positivamente valorados por el juez al establecer posibles responsabilidades ulteriores: “el [P]oder [J]udicial debe tomar en consideración el contexto en el que se realizan las expresiones en asuntos de interés público; el juzgador debe ‘ponderar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás con el valor que tiene en una sociedad democrática el debate abierto sobre temas de interés o preocupación pública’”⁹⁸.

⁹⁰ Corte I.D.H., *Caso López Alvarez Vs. Honduras*. Sentencia del 1º de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 165.

⁹¹ Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135.

⁹² Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135.

⁹³ Corte I.D.H., *Caso López Alvarez Vs. Honduras*. Sentencia del 1º de febrero de 2006, Serie C No. 141.

⁹⁴ Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107; Corte I.D.H., *Caso Eduardo Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177; Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193.

⁹⁵ Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia del 6 de febrero de 2001, Serie C No. 74.

⁹⁶ Corte IDH, *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73.

⁹⁷ Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia del 6 de febrero de 2001, Serie C No. 74, párr. 154.

⁹⁸ Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 123.

2. Condiciones que deben cumplir las limitaciones para ser legítimas según la Convención Americana

a. Regla general: Compatibilidad de las limitaciones con el principio democrático

67. En términos generales, la jurisprudencia interamericana ha explicado que, “las restricciones a la libertad de expresión deben incorporar las exigencias justas de una sociedad democrática”⁹⁹; que “las normas al amparo de las cuales se interpretan estas restricciones deben ser compatibles con la preservación y el desarrollo de sociedades democráticas conforme lo estipulan los artículos 29 y 32 de la Convención [Americana]”¹⁰⁰; y que “la interpretación de las restricciones a la libertad de expresión (artículo 13(2)) debe ‘juzgarse haciendo referencia a las necesidades legítimas de las sociedades y las instituciones democráticas’, dado que la libertad de expresión es esencial para toda forma de gobierno democrática”¹⁰¹. En los párrafos que siguen se explican las condiciones específicas que surgen de esta regla general.

b. Condiciones específicas derivadas del artículo 13.2: El *test* tripartito

68. Según ha sido interpretado por la jurisprudencia interamericana, el artículo 13.2 de la Convención Americana exige el cumplimiento de las siguientes tres condiciones básicas para que una limitación al derecho a la libertad de expresión sea admisible: (1) la limitación debe haber sido definida en forma precisa y clara a través de una ley formal y material; (2) la limitación debe estar orientada al logro de objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana; y (3) la limitación debe ser necesaria en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que se buscan; estrictamente proporcionada a la finalidad perseguida; e idónea para lograr el objetivo imperioso que pretende lograr.

69. Corresponde a la autoridad que impone las limitaciones demostrar que dichas condiciones han sido cumplidas. Por otra parte, todas las condiciones enunciadas deben ser cumplidas simultáneamente para que las limitaciones impuestas sean legítimas bajo la Convención Americana. A continuación se explica con mayor detalle el contenido de cada una de ellas.

i. Las limitaciones deben establecerse mediante leyes redactadas de manera clara y precisa

70. Toda limitación a la libertad de expresión debe encontrarse establecida en forma previa y de manera expresa, taxativa, precisa y clara en una ley¹⁰², tanto en el sentido

⁹⁹ CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

¹⁰⁰ CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

¹⁰¹ CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

¹⁰² Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs. 39-40; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 79; Corte

formal como material¹⁰³. Lo anterior significa que el texto de la ley debe establecer en forma diáfana las causales de responsabilidad posterior a las que puede estar sujeto al ejercicio de la libertad de expresión. Las leyes que establecen las limitaciones a la libertad de expresión deben estar redactadas en los términos más claros y precisos posibles, ya que el marco legal debe proveer seguridad jurídica a los ciudadanos.

71. En este sentido, las normas legales vagas o ambiguas que por esta vía otorgan facultades discrecionales muy amplias a las autoridades son incompatibles con la Convención Americana, porque pueden sustentar potenciales actos de arbitrariedad que equivalgan a censura previa o que impongan responsabilidades desproporcionadas por la expresión de discursos protegidos.

72. Las normas vagas, ambiguas, amplias o abiertas, por su simple existencia, disuaden la emisión de informaciones y opiniones por miedo a sanciones, y pueden llevar a interpretaciones judiciales amplias que restringen indebidamente la libertad de expresión; de allí que el Estado deba precisar las conductas que pueden ser objeto de responsabilidad ulterior, para evitar que se afecte la libre expresión de inconformidades y protestas sobre la actuación de las autoridades.

73. Cuando se trata de limitaciones a la libertad de expresión impuestas por normas penales, la Corte Interamericana ha señalado que se deben satisfacer adicionalmente las exigencias propias del principio de estricta legalidad: “si la restricción o limitación proviene del derecho penal, es preciso observar los estrictos requerimientos característicos de la tipificación penal para satisfacer en este ámbito el principio de legalidad”¹⁰⁴. Lo anterior se concreta en la necesidad de “utilizar términos estrictos y unívocos, que acoten claramente las conductas punibles”¹⁰⁵, lo cual implica “una clara definición de la conducta incriminada, la fijación de sus elementos y el deslinde de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales”¹⁰⁶. También ha señalado la Corte Interamericana que cuando se trata de normas penales militares, “éstas deben establecer claramente y sin ambigüedad, *inter alia*, cuáles son las conductas delictivas típicas en el especial ámbito militar y deben determinar la conducta ilícita a través de la descripción de la lesión o puesta en peligro de bienes jurídicos militares gravemente atacados, que justifique el ejercicio del poder punitivo militar, así como especificar la correspondiente sanción”¹⁰⁷. En

I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 120; Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 117; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995; CIDH. Informe No. 11/96. Caso No. 11.230. *Francisco Martorell*. Chile. 3 de mayo de 1996, párr. 55; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72. a).

¹⁰³ A este respecto, es aplicable la definición de la Corte Interamericana en la Opinión Consultiva OC-6/86, según la cual la expresión “leyes” no significa cualquier norma jurídica, sino actos normativos generales adoptados por el órgano legislativo constitucionalmente previsto y democráticamente elegido, según los procedimientos establecidos en la Constitución, ceñidos al bien común.

¹⁰⁴ Corte I.D.H., *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 55.

¹⁰⁵ Corte I.D.H., *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 55.

¹⁰⁶ Corte I.D.H., *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 55.

¹⁰⁷ Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 126.

resumen, a juicio de la Corte Interamericana, la tipificación de un delito debe formularse “en forma expresa, precisa, taxativa y previa”¹⁰⁸, debido a que “el derecho penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta ilícita, teniendo en cuenta que el marco legal debe brindar seguridad jurídica al ciudadano”¹⁰⁹.

74. Así por ejemplo, en el caso *Usón Ramírez Vs Venezuela*, la Corte Interamericana consideró que los términos en los que estaba redactado el delito de “injuria contra la Fuerza Armada Nacional”, por el que se había condenado a Usón, no superaba los estándares mínimos exigidos por el principio de estricta legalidad y, en consecuencia, vulneraba lo dispuesto en los artículos 9 y 13.2 de la Convención Americana. Al respecto, la sentencia señala que: “la Corte [Interamericana] observa que el tipo penal del artículo 505 del Código Orgánico de Justicia Militar¹¹⁰ no establece los elementos que constituyen la injuria, ofensa o menosprecio, ni especifica si es relevante que el sujeto activo impute o no hechos que atenten al honor o si una mera opinión ofensiva o menospreciante, sin imputación de hechos ilícitos, por ejemplo, basta para la imputación del delito. Es decir, dicho artículo responde a una descripción que es vaga y ambigua y que no delimita claramente cuál es el ámbito típico de la conducta delictiva, lo cual podría llevar a interpretaciones amplias que permitirían que determinadas conductas sean penalizadas indebidamente a través del tipo penal de injuria¹¹¹. La ambigüedad en la formulación de este tipo penal genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionar su conducta con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la libertad. Además, dicho artículo se limita a prever la pena a imponerse, sin tomar en cuenta el dolo específico de causar descrédito, lesionar la buena fama o el prestigio, o inferir perjuicio al sujeto pasivo. Al no especificar el dolo requerido, dicha ley permite que la subjetividad del ofendido determine la existencia de un delito, aún cuando el sujeto activo no hubiera tenido la voluntad de injuriar, ofender o menospreciar al sujeto pasivo. Esta afirmación adquiere mayor contundencia cuando, de acuerdo a lo expuesto por el propio perito propuesto por el Estado¹¹² en la audiencia pública del presente caso, en Venezuela “[n]o existe una definición legal de lo que es honor militar”¹¹³. A juicio de la Corte Interamericana, una tipificación como la consagrada en el Código Orgánico de Justicia Militar para describir el delito de “injuria a la Fuerzas Armada Nacional”, no respondía “a las exigencias de legalidad contenidas en el artículo 9 de la Convención [Americana] y a aquéllas establecidas en el artículo 13.2 del mismo instrumento para efectos de la imposición de responsabilidades ulteriores”¹¹⁴.

¹⁰⁸ Corte I.D.H., *Caso Eduardo Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 54; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia del 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 135, párr. 63.

¹⁰⁹ Corte I.D.H., *Caso Usón Ramírez Vs Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 55.

¹¹⁰ Dicho artículo dispone que, “[i]ncurrirá en la pena de tres a ocho años de prisión el que en alguna forma injurie, ofenda o menosprecie a las Fuerzas Armadas Nacionales o alguna de sus unidades”.

¹¹¹ Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 92.

¹¹² Peritaje del señor Ángel Alberto Bellorín rendido ante la Corte Interamericana en audiencia pública celebrada el 1 de abril de 2009.

¹¹³ Corte I.D.H., *Caso Usón Ramírez Vs Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 56.

¹¹⁴ Corte I.D.H., *Caso Usón Ramírez Vs Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 57.

ii. Las limitaciones deben estar orientadas al logro de los objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana

75. Las limitaciones impuestas deben perseguir el logro de alguno de los objetivos imperiosos establecidos taxativamente en la Convención Americana, a saber: la protección de los derechos de los demás, la protección de la seguridad nacional, del orden público o de la salud o moral públicas. Son únicamente éstos los objetivos autorizados por la Convención Americana, lo cual se explica por el hecho de que las limitaciones deben ser necesarias para lograr intereses públicos imperativos que, por su importancia en casos concretos, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce de la libertad de expresión protegida por el artículo 13.

76. Los Estados no son libres de interpretar de cualquier forma el contenido de estos objetivos para efectos de justificar una limitación de la libertad de expresión en casos concretos. La jurisprudencia interamericana se ha detenido en la interpretación de algunos de ellos, concretamente, en la noción de “protección de los derechos de los demás”, y de la noción de “orden público”, tal y como se indica a continuación.

- La “protección de los derechos de los demás” como objetivo que justifica limitar la libertad de expresión

77. La CIDH y la Corte Interamericana han explicado que el ejercicio de los derechos humanos debe hacerse con respeto por los demás derechos; y que en el proceso de armonización, el Estado juega un rol crítico mediante el establecimiento de las responsabilidades ulteriores necesarias para lograr tal balance¹¹⁵. Se ha hecho particular énfasis a lo largo de la jurisprudencia interamericana en las pautas que deben regir este ejercicio de ponderación y armonización cuando quiera que el ejercicio de la libertad de expresión entra en conflicto con el derecho a la honra, reputación y buen nombre de los demás. Por la importancia de las reglas establecidas en torno a tales conflictos, este tema se abordará por separado en este capítulo.

78. Por otra parte, la jurisprudencia interamericana ha sido clara en precisar que en los casos en que se impongan limitaciones a la libertad de expresión para la protección de los derechos ajenos, es necesario que estos derechos se encuentren claramente lesionados o amenazados, lo cual compete demostrar a la autoridad que impone la limitación. Si no hay una lesión clara a un derecho ajeno, las responsabilidades ulteriores resultan innecesarias.

79. También ha precisado la Corte Interamericana que no se puede invocar la protección de la libertad de expresión o de la libertad de información como un objetivo que justifique a su turno restringir la libertad de expresión o de información, puesto que ello constituye una antinomia: “resulta en principio contradictorio invocar una restricción a la libertad de expresión como un medio para garantizarla, porque es desconocer el carácter radical y primario de ese derecho como inherente a cada ser humano individualmente considerado, aunque atributo, igualmente, de la sociedad en su conjunto”¹¹⁶. En el mismo sentido, la Corte Interamericana ha indicado que tampoco se puede justificar la imposición de un sistema de control a la libertad de expresión en nombre de una supuesta garantía de la corrección y veracidad de la información que la sociedad recibe, ya que ello puede ser fuente

¹¹⁵ Corte I.D.H., *Caso de Eduardo Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177.

¹¹⁶ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 77.

de grandes abusos, y en el fondo es violatorio del derecho a la información que tiene la sociedad¹¹⁷, el cual incluye el derecho a estar informada sobre las distintas interpretaciones y visiones del mundo, y a escoger aquélla que considere más adecuada.

80. En cualquier caso, como se explica más adelante, si se presenta efectivamente un abuso de la libertad de expresión que cause un perjuicio a los derechos ajenos, se debe acudir a las medidas menos restrictivas de la libertad de expresión para reparar dicho perjuicio: en primer lugar, al derecho de rectificación o respuesta consagrado en el artículo 14 de la Convención Americana; si ello no bastare, y se demuestra la existencia de un daño grave causado con la intención de dañar o con evidente desprecio por la verdad, podría acudir a mecanismos de responsabilidad civil que cumplan con las condiciones estrictas derivadas del artículo 13.2 de la Convención Americana. Finalmente, respecto a la utilización de mecanismos penales, resulta relevante mencionar que tanto la CIDH como la Corte Interamericana han considerado, en todos los casos concretos que han sido objeto de su estudio y decisión, que la protección de la honra o reputación de funcionarios públicos, políticos o personas vinculadas a la formación de las políticas públicas mediante el mecanismo penal—a través del procesamiento o condena penales de quienes se expresan bajo los tipos penales de calumnia, injuria, difamación o desacato—resultaba desproporcionada e innecesaria en una sociedad democrática. Este tema se estudia con detalle más adelante en el presente capítulo.

- *Contenido de la noción de “orden público” para efectos de la imposición de limitaciones a la libertad de expresión*

81. Para la Corte Interamericana, en términos generales, el “orden público” no puede ser invocado para suprimir un derecho garantizado por la Convención Americana, para desnaturalizarlo o para privarlo de contenido real. Si este concepto se invoca como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, debe ser interpretado de forma estrictamente ceñida a las justas exigencias de una sociedad democrática, que tenga en cuenta el equilibrio entre los diferentes intereses en juego, y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención Americana¹¹⁸.

82. En este orden de ideas, para efectos de las limitaciones a la libertad de expresión, la Corte Interamericana define el “orden público” como “las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios”¹¹⁹. Bajo esta definición, es claro para la Corte Interamericana que la defensa del orden público exige la máxima circulación posible de información, opiniones, noticias e ideas, es decir, el máximo nivel de ejercicio de la libertad de expresión. En términos del tribunal: “el mismo concepto de orden público reclama que, dentro de una sociedad democrática, se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto. La libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse. [...] También interesa al orden público democrático, tal como está concebido por la Convención Americana, que se respete escrupulosamente el

¹¹⁷ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 77.

¹¹⁸ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 64.

¹¹⁹ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 64.

derecho de cada ser humano de expresarse libremente y el de la sociedad en su conjunto de recibir información”¹²⁰. En este mismo sentido, la CIDH ha explicado que una democracia funcional es la máxima garantía del orden público, y que la existencia de una sociedad democrática se basa en la piedra angular del derecho a la libertad de expresión¹²¹.

83. Por otra parte, cualquier afectación del orden público invocada como justificación para limitar la libertad de expresión debe obedecer a causas reales y objetivamente verificables, que planteen una amenaza cierta y creíble de una perturbación potencialmente grave de las condiciones básicas para el funcionamiento de las instituciones democráticas. En consecuencia, no resulta suficiente invocar meras conjeturas sobre eventuales afectaciones del orden, ni circunstancias hipotéticas derivadas de interpretaciones de las autoridades frente a hechos que no planteen claramente un riesgo razonable de disturbios graves (“violencia anárquica”). Una interpretación más amplia o indeterminada abriría un campo inadmisibles a la arbitrariedad y restringiría de raíz la libertad de expresión que forma parte integral del orden público protegido por la Convención Americana.

iii. Las limitaciones deben ser necesarias en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que persiguen, estrictamente proporcionadas a la finalidad que buscan, e idóneas para lograr el objetivo imperioso que pretenden

84. Los Estados que impongan limitaciones a la libertad de expresión están obligados a demostrar que éstas son necesarias en una sociedad democrática para el logro de los objetivos imperiosos que persiguen¹²².

85. En efecto, el artículo 13.2 de la Convención Americana utiliza la expresión “*ser necesarias*”. El vínculo entre la necesidad de las limitaciones y la democracia se deriva, en criterio de la Corte Interamericana, de una interpretación armónica e integral de la Convención Americana, a la luz del objeto y fin y teniendo en cuenta los artículos 29 y 32, así como su preámbulo: “se desprende de la reiterada mención a las ‘instituciones democráticas’, ‘democracia representativa’ y ‘sociedades democráticas’ que el juicio sobre si una restricción a libertad de expresión impuesta por un Estado es ‘necesaria para asegurar’ uno de los objetivos mencionados en los literales a) o b) del mismo artículo, tiene que vincularse con las necesidades legítimas de las sociedades e instituciones democráticas. [...] Las justas exigencias de la democracia deben, por consiguiente, orientar la interpretación de la [C]onvención [Americana] y, en particular, de aquellas disposiciones que están críticamente relacionadas con la preservación y el funcionamiento de las instituciones democráticas”¹²³.

¹²⁰ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 69.

¹²¹ CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Títulos III y IV. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

¹²² Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 120-123; Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 46.

¹²³ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 44.

86. Ahora bien, el adjetivo “necesarias” no equivale a “útil”, “razonable” u “oportuna”¹²⁴. Para que la restricción sea legítima, debe establecerse claramente la necesidad cierta e imperiosa de efectuar la limitación, es decir, que tal objetivo legítimo e imperativo no pueda alcanzarse razonablemente por un medio menos restrictivo de los derechos humanos.

87. El requisito de “necesidad” también implica que no debe limitarse más allá de lo estrictamente indispensable para garantizar el pleno ejercicio y alcance del derecho a la libertad de expresión¹²⁵. Este requisito sugiere que el medio restrictivo sea en realidad el medio menos gravoso disponible para “proteger los bienes jurídicos fundamentales (protegidos) de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro”, pues lo contrario llevaría al ejercicio abusivo del poder del Estado¹²⁶. En otras palabras, entre varias opciones para alcanzar el mismo objetivo, debe escogerse la que restrinja en menor escala el derecho protegido por el artículo 13 de la Convención Americana.

88. Además, cualquier limitación al derecho a la libertad de expresión debe ser un *instrumento idóneo* para cumplir la finalidad que se busca a través de su imposición—esto es, debe tratarse de una medida efectivamente conducente para obtener los objetivos legítimos e imperiosos que mediante ella se persiguen—. En otras palabras, las limitaciones deben ser adecuadas para contribuir al logro de finalidades compatibles con la Convención Americana, o estar en capacidad de contribuir a la realización de tales objetivos¹²⁷.

89. Pero las restricciones a la libertad de expresión no sólo deben ser idóneas y necesarias. Asimismo, deben ser *estrictamente proporcionales* al fin legítimo que las justifica, y ajustarse estrechamente al logro de ese objetivo, interfiriendo en la menor medida posible con el ejercicio legítimo de tal libertad¹²⁸. Para determinar la estricta proporcionalidad de la medida de limitación, ha de determinarse si el sacrificio de la libertad de expresión que ella conlleva resulta exagerado o desmedido frente a las ventajas que mediante ella se obtienen¹²⁹.

90. Según la Corte Interamericana, para establecer la proporcionalidad de una restricción cuando se limita la libertad de expresión con el objetivo de preservar otros

¹²⁴ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 46; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C No. 107, párr. 122; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

¹²⁵ Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 83; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 85; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 121-122; Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 46.

¹²⁶ Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 119.

¹²⁷ Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177.

¹²⁸ Corte I.D.H., *Caso de Eduardo Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 83; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 85; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 123; Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 46; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101.1.B).

¹²⁹ Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 83.

derechos, se deben evaluar tres factores: (i) el grado de afectación del derecho contrario—grave, intermedia, moderada—; (ii) la importancia de satisfacer el derecho contrario; y (iii) si la satisfacción del derecho contrario justifica la restricción de la libertad de expresión. No hay respuestas *a priori* ni fórmulas de aplicación general en este ámbito: el resultado de la ponderación variará en cada caso, en algunos casos privilegiando la libertad de expresión, en otros el derecho contrario¹³⁰. Si la responsabilidad ulterior aplicada en un caso concreto resulta desproporcionada o no se ajusta al interés de la justicia, hay una violación del artículo 13.2 de la Convención Americana.

c. Tipos de limitaciones incompatibles con el artículo 13 de la Convención Americana

91. Por otra parte, también en virtud del artículo 13 se ha establecido que ciertos tipos de limitación son contrarios a la Convención Americana: las limitaciones impuestas no pueden equivaler a censura—por lo cual han de ser establecidas mediante responsabilidades ulteriores por el ejercicio del derecho—; no pueden ser discriminatorias ni producir efectos discriminatorios; no se pueden imponer a través de mecanismos indirectos como los que proscribió el artículo 13.3 de la Convención Americana; y deben ser excepcionales.

i. Las limitaciones no deben equivaler a censura previa, por lo cual, únicamente pueden ser establecidas mediante responsabilidades ulteriores y proporcionales

92. Las limitaciones a la libertad de expresión no pueden constituir mecanismos de censura previa directa o indirecta¹³¹. A este respecto se debe tener en cuenta que, salvo por la excepción establecida en el artículo 13.4 de la Convención Americana, las medidas previas de limitación de la libertad de expresión significan inevitablemente el menoscabo de esta libertad. En otras palabras, este derecho no puede ser objeto de medidas de control preventivo o previo, sino de la imposición de responsabilidades posteriores para quien haya abusado de su ejercicio¹³². El contenido de la prohibición de la censura, y las formas de censura directa e indirecta prohibidas por la Convención Americana, se exploran con mayor detalle más adelante.

93. El artículo 13.2 prevé expresamente la posibilidad de exigir responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de la libertad de expresión, y es solamente a través de este mecanismo que se deben establecer las restricciones admisibles a la libertad de expresión¹³³. Es decir, las limitaciones siempre se deben establecer a través de leyes que prevean responsabilidades posteriores por conductas definidas legalmente, y no a través de controles previos al ejercicio de la libertad de expresión. Es éste el sentido específico y concreto que la jurisprudencia interamericana ha otorgado expresamente al término “restricciones” o “limitaciones” en el marco de la Convención Americana. En términos de la CIDH, “[e]l

¹³⁰ Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 84.

¹³¹ Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 54; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 79; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 120.

¹³² Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana Sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 39; CIDH. Informe No. 11/96. Caso No. 11.230. *Francisco Martorell*. Chile. 3 de mayo de 1996, párr. 7.

¹³³ Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 54; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 135, párr. 79; CIDH. Informe No. 11/96, Caso No. 11.230. *Francisco Martorell*. Chile. 3 de mayo de 1996, párr. 58; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

artículo 13 determina que cualquier restricción que se imponga a los derechos y las garantías contenidos en el mismo, debe efectuarse mediante la imposición de responsabilidad ulterior. El ejercicio abusivo del derecho de libertad de expresión no puede estar sujeto a ningún otro tipo de limitación. Como lo señala la misma disposición, quien ha ejercido ese derecho en forma abusiva, debe afrontar las consecuencias ulteriores que le incumban¹³⁴. Más adelante se explican los alcances que la jurisprudencia ha dado respecto de este tipo de limitaciones.

ii. Las limitaciones no pueden ser discriminatorias ni producir efectos discriminatorios

94. Las limitaciones impuestas a la libertad de expresión “no deben ‘perpetuar los prejuicios ni fomentar la intolerancia’”¹³⁵. Por ello, tales limitaciones no pueden ser discriminatorias, ni producir efectos discriminatorios, ya que ello contrariaría además el artículo 24 de la Convención Americana¹³⁶. Debe recordarse a este respecto que, según el artículo 13 de la Convención Americana, la libertad de expresión es un derecho de “toda persona”; y que en virtud del principio 2 de la Declaración de Principios, “todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

95. La Corte Interamericana ha indicado que un tratamiento diferenciado por razón de la pertenencia de una persona a un medio de comunicación que tenga una línea editorial crítica o independiente, puede quedar comprendido en la categoría prohibida de trato diferenciado por “opiniones políticas”, consagrada en el artículo 1.1 de la Convención Americana¹³⁷. Asimismo, la Corte Interamericana ha indicado que el uso de tal categoría (“opiniones políticas”) no depende necesariamente de que la persona realmente hubiere expresado directamente posiciones críticas o disidentes, o incluso de que efectivamente compartiera las posiciones editoriales del medio en el cual trabaja. A este respecto, basta que quien efectúa el trato diferenciado identifique a la persona afectada con el medio crítico y, por esta razón, la discrimine. En este sentido el tribunal ha reconocido la posibilidad de que, “una persona resulte discriminada con motivo de la percepción que otras tengan acerca de su relación con un grupo o sector social, independientemente de que ello corresponda con la realidad o con la auto-identificación de la víctima”¹³⁸.

96. Otro ejemplo ilustrativo de las limitaciones a la libertad de expresión que son contrarias al artículo 13 de la Convención Americana por su naturaleza discriminatoria, lo provee la citada sentencia de la Corte Interamericana en el caso *López Álvarez Vs.*

¹³⁴ CIDH. Informe No. 11/96. Caso No. 11.230. *Francisco Martorell*. Chile., 3 de mayo de 1996, párr. 58.

¹³⁵ CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

¹³⁶ Corte I.D.H., *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia del 1º de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 170.

¹³⁷ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 349; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 380.

¹³⁸ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 349; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 380.

*Honduras*¹³⁹. Como ya se explicó, la sentencia de la Corte Interamericana dictaminó que la prohibición impuesta por el director de un centro de reclusión a los miembros de un grupo étnico, para no hablar su propia lengua, resultaba abiertamente discriminatoria contra López Álvarez, en tanto miembro de tal grupo étnico, y era violatoria de la libertad de expresión protegida en la Convención Americana.

iii. Las limitaciones no se pueden imponer a través de medios indirectos como los que proscribe el artículo 13.3 de la Convención Americana

97. Las restricciones a la libertad de expresión no se pueden establecer a través de mecanismos indirectos prohibidos por el artículo 13.3 de la Convención Americana. En efecto, dicha disposición establece que, “[n]o se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”. En el mismo sentido, el principio 5 de la Declaración de Principios dispone que, “[l]a censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”. A su turno, el principio 13 de la Declaración de Principios establece que, “la utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión”.

98. La Corte Interamericana ha afirmado que el enunciado del artículo 13.3 no es taxativo, puesto que no impide considerar “cualesquiera otros medios” o vías indirectas como aquellos derivados de nuevas tecnologías¹⁴⁰. Asimismo, el tribunal ha señalado que la responsabilidad del Estado por restricciones indirectas puede provenir también de actos de particulares cuando el Estado omite su deber de garantía considerando la previsibilidad de un riesgo real o inmediato, o cuando deja de cumplir con su deber de protección¹⁴¹. Estas restricciones pueden darse incluso cuando de ellas no se deriva una *ventaja* para los funcionarios públicos que las generan o toleran, siempre y cuando “la vía o el medio restrinja

¹³⁹ Corte I.D.H., *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia de 1º de febrero de 2006. Serie C No. 141.

¹⁴⁰ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 340; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 367.

¹⁴¹ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párrs. 107 a 110 y 340; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párrs. 118 a 121 y 367.

efectivamente, aunque sea en forma indirecta, la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”¹⁴².

iv. Carácter excepcional de las limitaciones

99. Las limitaciones impuestas deben ser la excepción a la regla general de respeto por el pleno ejercicio de la libertad de expresión¹⁴³. A este respecto, la CIDH y la Corte Interamericana han examinado si las limitaciones puntuales se insertan dentro de un patrón o tendencia estatal en el sentido de limitar o restringir indebidamente el ejercicio de este derecho, caso en el cual serán inadmisibles por carecer de dicho carácter excepcional. La razón lógica que subyace a esta condición es que las limitaciones reguladas en el artículo 13.2 sólo proceden de manera restringida, en tanto garantía de la libertad de expresión para que ciertas personas, grupos, ideas o medios de expresión no queden excluidos *a priori* del debate público¹⁴⁴.

3. Estándares de control más estrictos para ciertas limitaciones en atención al tipo de discurso sobre el que recaen

100. Como se explicó anteriormente, existen ciertas formas de discurso que encuentran un nivel reforzado de protección, a saber: (a) el discurso político y sobre asuntos de interés público, (b) el discurso sobre funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones o sobre candidatos a ejercer cargos públicos, y (c) el discurso que expresa un elemento esencial de la identidad o la dignidad personales. Este nivel mayor de protección va aparejado de una serie de criterios más estrictos para verificar la validez de las limitaciones que se impongan sobre tales discursos por parte de las autoridades. En términos de la jurisprudencia interamericana, existe un margen muy reducido para la imposición de restricciones a estas formas de expresión.

101. En primer lugar, la CIDH y la Corte Interamericana han sostenido consistentemente que el *test* de necesidad de las limitaciones debe ser aplicado en forma más estricta cuando quiera que se trate de expresiones atinentes al Estado, a asuntos de interés público, a funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones o candidatos a ocupar cargos públicos, o a particulares involucrados voluntariamente en asuntos públicos, así como al discurso y debate políticos¹⁴⁵.

¹⁴² Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 368; Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 340.

¹⁴³ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72. a); Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 110.

¹⁴⁴ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *“La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 61. e).

¹⁴⁵ Cfr. Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135; Corte I.D.H., *Caso Eduardo Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

102. En segundo lugar, en estos casos, el análisis de proporcionalidad de la medida debe tener en cuenta: (1) el mayor grado de protección del que gozan las expresiones atinentes a la idoneidad de los funcionarios públicos y su gestión o de quienes aspiran a ejercer cargos públicos; (2) el debate político o sobre asuntos de interés público—dada la necesidad de un mayor margen de apertura para el debate amplio requerido por un sistema democrático y el control ciudadano que le es inherente—; y (3) el correlativo umbral de mayor tolerancia a la crítica que las instituciones y funcionarios estatales deben demostrar frente a afirmaciones y apreciaciones vertidas por las personas en ejercicio de tal control democrático. En tales casos, los requisitos de protección del derecho a la honra y reputación de estas personas se deben ponderar en relación con los intereses de un debate abierto sobre asuntos públicos¹⁴⁶. Sobre este punto, por ejemplo, en el caso *Tristán Donoso Vs. Panamá*, la Corte Interamericana recordó que, “las expresiones concernientes a la idoneidad de una persona para el desempeño de un cargo público o a los actos realizados por funcionarios públicos en el desempeño de sus labores gozan de mayor protección, de manera tal que se propicie el debate democrático”¹⁴⁷.

4. Medios de limitación de la libertad de expresión para proteger los derechos ajenos a la honra y a la reputación

a. Reglas generales

103. La jurisprudencia interamericana ha considerado, en términos generales, que el ejercicio de los derechos fundamentales se debe hacer con respeto por los demás derechos; y que, en el proceso de armonización, el Estado juega un rol medular mediante el establecimiento de los límites y responsabilidades necesarias para dicho propósito¹⁴⁸.

104. La honra, dignidad y reputación también son derechos humanos consagrados en el artículo 11 de la Convención Americana que imponen límites a las injerencias de los particulares y del Estado¹⁴⁹. Según el artículo 13.2 de la Convención Americana, la protección de la honra y reputación de los demás puede ser un motivo para establecer restricciones a la libertad de expresión, es decir, puede ser un motivo para fijar responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de dicha libertad¹⁵⁰. Sin embargo, es claro—como se mencionó anteriormente—que el ejercicio del derecho a la honra, dignidad y reputación debe armonizarse con el de la libertad de expresión, puesto que no ocupa una jerarquía o nivel superior¹⁵¹. El honor de los individuos debe ser protegido sin perjudicar el ejercicio de la libertad de expresión ni el derecho a recibir información. Cuando se presenta en un Estado una tendencia o patrón en el sentido de preferir el derecho a la honra sobre la libertad de expresión y restringir esta última cuando existe tensión, en todo caso, se violenta

¹⁴⁶ Cfr. Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 135; y Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia del 2 de julio de 2004, Serie C No. 107.

¹⁴⁷ Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 115.

¹⁴⁸ Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 75.

¹⁴⁹ Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 55; Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 111.

¹⁵⁰ Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 71; Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 118.

¹⁵¹ CIDH. Informe No. 11/96. Caso No. 11.230. *Francisco Martorell*. Chile. 3 de mayo de 1996, párr. 70.

el principio de armonización concreta que surge de la obligación de respetar y garantizar el conjunto de derechos humanos reconocidos en la Convención Americana¹⁵².

105. En efecto, en este orden de ideas, la garantía del ejercicio simultáneo de los derechos a la honra y a la libertad de expresión se debe realizar mediante un ejercicio de ponderación y balance en cada caso concreto, basado en un juicio que atienda a las características y circunstancias del caso particular, y al peso ponderado de cada uno de los derechos atendiendo a las circunstancias del caso concreto¹⁵³.

106. Ahora bien, en los casos de conflicto entre el derecho a la honra de funcionarios públicos y el derecho a la libertad de expresión, el ejercicio de ponderación debe partir de la prevalencia en principio (o prevalencia *prima facie*) de la libertad de expresión pues, dado el interés del debate sobre asuntos públicos, este derecho adquiere un valor ponderado mayor. Justamente a esto se refieren la CIDH y la Corte Interamericana al indicar que las expresiones de interés público constituyen un discurso objeto de especial protección bajo la Convención Americana. Para la Corte Interamericana, la especial protección de las expresiones referidas a funcionarios públicos o a asuntos de interés público se ha justificado, entre otras razones, en la importancia de mantener un marco jurídico que fomente la deliberación pública y en el hecho de que los funcionarios se exponen voluntariamente a un mayor escrutinio social y tienen mejores condiciones para dar explicaciones o responder ante los hechos que los involucren. A este respecto, la Corte Interamericana ha establecido que, “el derecho internacional establece que el umbral de protección al honor de un funcionario público debe permitir el más amplio control ciudadano sobre el ejercicio de sus funciones [...]. Esta protección al honor de manera diferenciada se explica porque el funcionario público se expone voluntariamente al escrutinio de la sociedad, lo que lo lleva a un mayor riesgo de sufrir afectaciones a su honor, así como también por la posibilidad, asociada a su condición, de tener una mayor influencia social y facilidad de acceso a los medios de comunicación para dar explicaciones o responder sobre hechos que los involucren”¹⁵⁴. La Corte Interamericana ha reconocido expresamente que en el examen de proporcionalidad se debe tener en cuenta que las expresiones concernientes al ejercicio de funciones de las instituciones del Estado gozan de una mayor protección, de manera tal que se propicie el debate democrático en la sociedad¹⁵⁵. Ello es así porque se asume que en una sociedad democrática las instituciones o entidades del Estado, como tales, están expuestas al escrutinio y a la crítica del público, y sus actividades se insertan en la esfera del debate público¹⁵⁶. Este umbral no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el interés público de las actividades que realiza¹⁵⁷. De ahí la mayor tolerancia frente a afirmaciones y apreciaciones

¹⁵² CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso “*La Última Tentación de Cristo*” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Transcritos en: Corte I.D.H., Caso “*La Última Tentación de Cristo*” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 61. i).

¹⁵³ Corte I.D.H., Caso *Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 51; Corte I.D.H., Caso *Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 93.

¹⁵⁴ Corte I.D.H., Caso *Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 122.

¹⁵⁵ Corte I.D.H., Caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 128.; Corte I.D.H., Caso *Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177., párr. 86.; Corte I.D.H., Caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 103.

¹⁵⁶ Corte I.D.H., Caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 129; Corte I.D.H., Caso *Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 86.; Corte I.D.H., Caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 103.

¹⁵⁷ Corte I.D.H., Caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 129; Corte I.D.H., Caso *Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 86.; Corte I.D.H., Caso *Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 92.

vertidas por los ciudadanos en ejercicio de dicho control democrático¹⁵⁸. Tales son las demandas del pluralismo propio de una sociedad democrática¹⁵⁹, que requiere la mayor circulación de informes y opiniones sobre asuntos de interés público¹⁶⁰.

107. Por otra parte, la Corte Interamericana ha considerado que otorgar una “protección automática” a la reputación de las instituciones del Estado y sus miembros, es incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana. En el caso *Usón Ramírez Vs. Venezuela*, la Corte Interamericana afirmó que, “establecer sanciones desproporcionadas por realizar opiniones sobre un supuesto hecho ilícito de interés público que involucra a instituciones militares y sus miembros, contemplando así una protección mayor y automática al honor o reputación de éstos, sin consideración acerca de la mayor protección debida al ejercicio de la libertad de expresión en una sociedad democrática, es incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana”¹⁶¹.

108. En los casos de imposición de responsabilidades ulteriores orientadas a proteger los derechos ajenos a la honra, buen nombre y reputación, se debe dar cumplimiento estricto a los requisitos establecidos en el artículo 13.2 de la Convención Americana para limitar el derecho a la libertad de expresión. En términos de la CIDH, “[e]l posible conflicto que pudiese suscitarse en la aplicación de los artículos 11 y 13 de la Convención [Americana], a juicio de la [CIDH], puede solucionarse recurriendo a los términos empleados en el propio artículo 13”¹⁶², esto es, mediante la imposición de responsabilidades ulteriores que llenen los requisitos enunciados. Como se mencionó, los requisitos que debe satisfacer cualquier restricción a la libre expresión, son claramente establecidos por la jurisprudencia y pueden resumirse como sigue. En primer lugar, debe quedar demostrada la existencia de un daño cierto o una amenaza cierta de daño a los derechos ajenos: es necesario que los derechos que se pretende proteger se encuentren claramente lesionados o amenazados, lo cual compete demostrar a quien solicita la limitación, ya que si no hay una lesión clara y arbitraria de un derecho ajeno, las responsabilidades ulteriores resultan innecesarias¹⁶³. En este sentido, corresponde al Estado demostrar que es realmente necesario restringir la libertad de expresión para proteger un derecho que efectivamente se encuentra amenazado o ha sido lesionado¹⁶⁴. En segundo lugar, debe existir una previsión legal clara y precisa de las responsabilidades ulteriores, que deben haber sido establecidas en leyes redactadas en términos unívocos, que delimiten claramente las conductas ilícitas, fijen sus elementos con precisión y permitan distinguirlos de comportamientos no ilícitos. De lo contrario, se generan dudas, se abre campo a la arbitrariedad de las autoridades, se

¹⁵⁸ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151., párr. 87; Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 86; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 83.

¹⁵⁹ Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 152; Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 87; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 83.

¹⁶⁰ Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 113.

¹⁶¹ Corte I.D.H., *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 86.

¹⁶² CIDH. Informe No. 11/96. Caso No. 11.230. *Francisco Martorell*. Chile. 3 de mayo de 1996, párr. 75.

¹⁶³ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72 f).

¹⁶⁴ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72 e).

irrespeto el principio de legalidad¹⁶⁵, y se causa el riesgo de que estas normas sean utilizadas para afectar la libertad de expresión. Las normas que limitan la libertad de expresión deben estar redactadas con tal claridad que resulte innecesario cualquier esfuerzo de interpretación. Incluso si existen interpretaciones judiciales que las precisan, ello no es suficiente para suplir formulaciones demasiado amplias, pues las interpretaciones judiciales cambian o no son seguidas estrictamente, y no son de carácter general¹⁶⁶. En tercer lugar, se debe haber probado la absoluta necesidad de la imposición de responsabilidades, teniendo en cuenta que el *test* de necesidad de las restricciones a la libertad de expresión, cuando éstas se imponen mediante normas que establecen responsabilidades para quien se expresa, es más exigente. En estos casos, dadas las exigencias de conciliar la protección de la libertad de expresión con la de otros derechos, con racionalidad y equilibrio, sin afectar las garantías de la libertad de expresión como baluarte de un régimen democrático, debe demostrarse la *absoluta necesidad de recurrir, en forma verdaderamente excepcional, a mecanismos que establezcan la responsabilidad jurídica de quien se expresa*.

109. En particular, el *test* estricto de necesidad a ser aplicado exige que, en todo caso, el Estado escoja para reparar el daño los medios menos costosos para la libertad de expresión. En tal medida, en primer lugar, se debe apelar al derecho de rectificación o respuesta que está consagrado expresamente en el artículo 14 de la Convención Americana¹⁶⁷. Sólo en caso de que ello sea insuficiente para reparar el daño que se ha causado, podrá apelarse a la imposición de responsabilidades jurídicas más costosas para quien abusó de su derecho a la libertad de expresión, y con ello generó un daño cierto y grave sobre derechos de otras personas o bienes jurídicos especialmente tutelados por la Convención Americana.

110. En los eventos en que el derecho de rectificación o respuesta haya resultado insuficiente para restablecer el derecho a la reputación u honor de quienes se ven afectados por un determinado ejercicio de la libertad de expresión, y se pueda entonces acudir a los otros mecanismos de responsabilidad jurídica¹⁶⁸, tal recurso a la imposición de responsabilidad debe dar estricto cumplimiento de ciertos requisitos específicos adicionales a los ya mencionados, a saber: (a) *Aplicación del estándar de la "real malicia"*. Al recurrir a mecanismos de responsabilidad frente a un presunto abuso de la libertad de expresión, debe aplicarse el estándar de valoración de la "real malicia", es decir, demostrar que quien se expresó lo hizo con plena intención de causar un daño y conocimiento de que se estaban difundiendo informaciones falsas o con un evidente desprecio por la verdad de los hechos. En cuanto a los comunicadores sociales y periodistas, el principio 10 de la Declaración de Principios sostiene que, "en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba

¹⁶⁵ Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 63.

¹⁶⁶ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párrs. 72. s) a 72.u).

¹⁶⁷ El artículo 14 dispone: "1. Toda persona afectada por informaciones inexactas o agravantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley. 2. En ningún caso la rectificación o la respuesta eximirán de las otras responsabilidades legales en que se hubiese incurrido. 3. Para la efectiva protección de la honra y reputación, toda publicación o empresa periodística, cinematográfica, de radio o televisión tendrá una persona responsable que no esté protegida por inmunidades ni disponga de fuero especial".

¹⁶⁸ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *"La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr.61 d).

difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas". Así por ejemplo, en el caso *Tristán Donoso Vs. Panamá*, la Corte Interamericana estudió el caso de un abogado condenado por calumnia debido a la afirmación efectuada en una rueda de prensa, según la cual el Procurador General de la Nación había interceptado ilegalmente sus comunicaciones, hecho por el que dicho funcionario fue absuelto en un proceso judicial posteriormente. A juicio de la Corte Interamericana, el abogado, debido al contexto en el que se había enterado de la interceptaciones, tenía buenas razones para considerar que las afirmaciones que hacía correspondían a hechos ciertos y que estaba difundiendo información verdadera. En palabras de la Corte Interamericana, cuando "Tristán Donoso convocó la conferencia de prensa existían diversos e importantes elementos de información y de apreciación que permitían considerar que su afirmación no estaba desprovista de fundamento respecto de la responsabilidad del ex Procurador sobre la grabación de su conversación"¹⁶⁹. En este mismo sentido, el juez de primera instancia dentro del proceso de calumnia contra Tristán Donoso consideró que no se había configurado el tipo penal, puesto que, "para que se d[é] el delito que nos ocupa el que hace la imputación debe saber que el hecho es falso, situación [que en este caso] no existe"¹⁷⁰. La Corte Interamericana afirmó que, entre los elementos que se debían ponderar para la aplicación excepcional de la sanción, estaban "el dolo con que actuó" quien afectó los derechos de otro¹⁷¹. La Corte Interamericana también ha estimado que cuando una afirmación que podría comprometer la reputación de una persona se condiciona a la confirmación de un hecho, debe excluirse la existencia de dolo específico de injuriar, ofender o menospreciar. Así, por ejemplo, en el caso *Usón Ramírez Vs. Venezuela*, la Corte Interamericana estimó que las afirmaciones por las cuales Usón fue condenado, habían sido formuladas de manera condicional y, en consecuencia, no podía entenderse la existencia de una manifiesta intención de dañar: "[e]n el presente caso, al condicionar su opinión, se evidencia que el señor Usón Ramírez no estaba declarando que se había cometido un delito premeditado, sino que en su opinión se habría cometido tal delito en el caso que resultara cierta la hipótesis sobre el uso de un lanzallamas. Una opinión condicionada de tal manera no puede ser sometida a requisitos de veracidad. Además, lo anterior tiende a comprobar que el señor Usón Ramírez carecía del dolo específico de injuriar, ofender o menospreciar, ya que, de haber tenido la voluntad de hacerlo, no hubiera condicionado su opinión de tal manera"¹⁷². (b) *Carga de la prueba*. En los casos en que se pretenda hacer efectiva la responsabilidad de quien ha abusado de su derecho a la libertad de expresión, quien alega que se causó un daño es quien debe soportar la carga de la prueba de demostrar que las expresiones pertinentes eran falsas y causaron efectivamente el daño alegado¹⁷³. Por otra parte, la Corte Interamericana en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica* explicó que, exigir a quien se expresa que demuestre judicialmente la veracidad de los

¹⁶⁹ Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 125.

¹⁷⁰ Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 102.

¹⁷¹ Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 125.

¹⁷² Corte I.D.H., *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 86.

¹⁷³ Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 132; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101.2). II; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párrs. 72.o) y 72.p); Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 120.

hechos que sustentan sus afirmaciones, y correlativamente, no admitir la *exceptio veritatis* a su favor, “entraña una limitación excesiva a la libertad de expresión, de manera inconsecuente con lo previsto en el artículo 13.2 de la Convención [Americana]”. En todo caso, a este respecto, como acaba de explicarse, si bien la *exceptio veritatis* debe ser una causal justificativa de cualquier tipo de responsabilidad, lo cierto es que no puede ser la única causal de exclusión pues, como se vio, basta con que las aseveraciones cuestionadas resulten razonables, para excluir la responsabilidad frente a afirmaciones que revisten un interés público actual. (c) Finalmente, es importante tener en cuenta que únicamente los hechos, y no las opiniones, son susceptibles de juicios de veracidad o falsedad¹⁷⁴. En consecuencia, nadie puede ser condenado por una opinión sobre una persona cuando ello no apareja la falsa imputación de hechos verificables.

111. Las responsabilidades jurídicas personales ulteriores a las que se puede acudir cuando el derecho de rectificación o respuesta haya sido insuficiente para reparar un daño a derechos ajenos, son en principio los mecanismos de la responsabilidad civil. Estas sanciones civiles, de conformidad con la Declaración Conjunta de 2000 de los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE, “no deben ser de tales proporciones que susciten un efecto inhibitorio sobre la libertad de expresión, y deben ser diseñadas de modo de restablecer la reputación dañada, y no de indemnizar al demandante o castigar al demandado; en especial, las sanciones pecuniarias deben ser estrictamente proporcionales a los daños reales causados, y la ley debe dar prioridad a la utilización de una gama de reparaciones no pecuniarias”. A este respecto, la jurisprudencia de la Corte Interamericana ha considerado que no sólo las sanciones penales pueden tener efectos inhibidores e intimidantes para el ejercicio de la libertad de expresión. A su juicio, estos efectos pueden tenerlos también las sanciones civiles. Por ejemplo, en el caso *Tristán Donoso Vs. Panamá*, la Corte Interamericana consideró que la sanción civil impuesta a Tristán Donoso, debido a la elevada suma que solicitaba el Procurador General de la Nación como reparación por los hechos que consideraba constitutivos de calumnia, era tan intimidante e inhibitoria para el ejercicio de la libertad de expresión como una sanción penal: “los hechos bajo el examen del Tribunal evidencian que el temor a la sanción civil, ante la pretensión del ex Procurador de una reparación civil sumamente elevada, puede ser a todas luces tan o más intimidante e inhibitorio para el ejercicio de la libertad de expresión que una sanción penal, en tanto tiene la potencialidad de comprometer la vida personal y familiar de quien denuncia a un funcionario público, con el resultado evidente y disvalioso de autocensura, tanto para el afectado como para otros potenciales críticos de la actuación de un servidor público”¹⁷⁵.

112. Por último, es importante señalar que tanto la CIDH como la Corte Interamericana han considerado, en todos los casos concretos que han sido objeto de su estudio y decisión, que la protección de la honra o reputación de funcionarios públicos o candidatos a ejercer funciones públicas mediante el procesamiento o condena penal de quien se expresa—a través de los tipos penales de calumnia, injuria, difamación o desacato—resultaba desproporcionada e innecesaria en una sociedad democrática.

113. Las decisiones de la Corte Interamericana tienen como fundamento: (i) los niveles mayores de protección de los discursos sobre el Estado, los asuntos de interés público y los funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones o quienes aspiran a ocupar cargos públicos; (ii) las condiciones altamente exigentes de las limitaciones impuestas a este

¹⁷⁴ Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 93; Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 124.

¹⁷⁵ Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 129.

tipo de discursos; y (iii) los estrictos requisitos de validez con los que debe cumplir el recurso y los mecanismos procesales para limitar la libertad de expresión. Sobre este particular, la jurisprudencia ha explicado que tanto los funcionarios públicos como los candidatos a cargos públicos gozan, al igual que toda persona, del derecho a la honra protegido por la Convención Americana. Sin embargo, los funcionarios públicos en una sociedad democrática tienen un umbral distinto de protección, que les expone en mayor grado a la crítica del público, lo cual se justifica por el carácter de interés público de las actividades que realizan; porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio más exigente; porque sus actividades trascienden la esfera privada para ingresar a la esfera del debate público; y porque cuentan con medios apropiados para defenderse¹⁷⁶. Ello no implica que los funcionarios públicos no puedan ser judicialmente protegidos en cuanto a su honor, pero han de serlo de forma acorde con los principios del pluralismo democrático y ponderando el interés de tal protección con los intereses de un debate abierto sobre asuntos públicos¹⁷⁷. Se ha enfatizado que la utilización de mecanismos penales, tales como las normas sobre difamación, calumnia e injuria, para proteger la honra y reputación de funcionarios públicos o candidatos a ejercer cargos públicos, tienen un efecto disuasivo, atemorizador e inhibitor sobre el ejercicio de las expresiones críticas y del periodismo en general, impidiendo el debate sobre temas de interés para la sociedad. Además, se ha subrayado que existen otros medios menos restrictivos para que las personas involucradas en asuntos de interés público puedan defender su reputación frente a ataques infundados. Tales medios son, en primer lugar, el aumento del debate democrático al cual los funcionarios públicos tienen amplio acceso; y si ello fuera insuficiente para reparar un daño causado de mala fe, podría acudir a la vía civil, aplicando el estándar de la “real malicia”¹⁷⁸. Asimismo, en el caso *Kimel Vs. Argentina*, la Corte Interamericana indicó que el tipo penal que tutelaba el honor en Argentina vulneraba, por su extrema vaguedad, el principio de estricta legalidad. En consecuencia, ordenó la reforma de la citada norma.

114. La Corte Interamericana también ha estimado innecesario constatar la veracidad de las afirmaciones formuladas para desestimar la imposición de sanciones penales o civiles. Basta, como ya se ha mencionado, con que existan razones suficientes para justificar la formulación de tales afirmaciones, siempre que se trate de afirmaciones de interés público. En consecuencia, incluso si los hechos que se afirman (por ejemplo, la imputación de un crimen) no pueden ser demostrados en un proceso judicial, quien realizó las afirmaciones correspondientes estará protegido siempre que no tuviera conocimiento de la falsedad de lo que afirmaba o no hubiere actuado con negligencia grave (absoluto desprecio por la verdad). En el caso *Tristán Donoso Vs. Panamá*, explicado antes, al estudiar la proporcionalidad de la sanción penal y civil impuesta a un abogado que en una rueda de prensa había acusado al Procurador de interceptar ilegalmente sus llamadas, lo que a la postre no pudo ser probado en un proceso judicial, la Corte Interamericana indicó que no analizaría si lo dicho en la conferencia de prensa por la víctima constituía efectivamente una

¹⁷⁶ Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párrs. 86 y 87; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párrs. 83 y 84; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 128 y 129; Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 115; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

¹⁷⁷ Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia del 2 de julio de 2004, Serie C No. 107, párr. 128.

¹⁷⁸ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72.h); CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101.4) c).

calumnia de conformidad con la legislación panameña¹⁷⁹, “sino si en el presente caso, a través de la sanción penal impuesta al señor Tristán Donoso y sus consecuencias, entre ellas la indemnización civil accesoria pendiente de determinación, el Estado vulneró o restringió el derecho consagrado en el artículo 13 de la Convención [Americana]”¹⁸⁰. A juicio de la Corte Interamericana, la desproporción se originaba en el hecho de que las afirmaciones se referían a un asunto de interés público y existían razones suficientes para formularlas aunque posteriormente un juez las hubiere considerado no probadas.

115. La CIDH ha considerado que la utilización de mecanismos penales para sancionar expresiones sobre cuestiones de interés público o sobre funcionarios públicos, candidatos a ejercer cargos públicos o políticos vulnera *en sí misma* el artículo 13 de la Convención Americana, ya que no hay un interés social imperativo que la justifique, resulta innecesaria y desproporcionada, y además puede constituir un medio de censura indirecta dado su efecto amedrentador e inhibitor del debate sobre asuntos de interés público¹⁸¹. En este mismo sentido, la CIDH ha resaltado que el recurso a las herramientas penales para sancionar discursos especialmente protegidos no sólo es una limitación directa de la libertad de expresión, sino también puede considerarse como un método indirecto de restricción de la expresión por sus efectos amedrentadores, acalladores e inhibidores del libre flujo de ideas, opiniones e informaciones de toda índole. La simple amenaza de ser procesado penalmente por expresiones críticas sobre asuntos de interés público puede generar autocensura dado su efecto amedrentador. En palabras de la CIDH, “si se consideran las consecuencias de las sanciones penales y el efecto inevitablemente inhibitor que tienen para la libertad de expresión, la penalización de cualquier tipo de expresión sólo puede aplicarse en circunstancias excepcionales en las que exista una amenaza evidente y directa de violencia anárquica. [...] el uso de tales poderes para limitar la expresión de ideas se presta al abuso, como medida para acallar ideas y opiniones impopulares, con lo cual se restringe un debate que es fundamental para el funcionamiento eficaz de las instituciones democráticas. Las leyes que penalizan la expresión de ideas que no incitan a la violencia anárquica son incompatibles con la libertad de expresión y pensamiento consagrada en el artículo 13 y con el propósito fundamental de la Convención Americana de proteger y garantizar la forma pluralista y democrática de vida”¹⁸².

116. En consonancia con lo anterior, el principio 10 de la Declaración de Principios dispone que, “[l]as leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas”.

¹⁷⁹ Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C. No. 107, párr. 106.

¹⁸⁰ Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 94.

¹⁸¹ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101.2); CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72.h).

¹⁸² CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV Conclusión. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

117. Por su parte, la Corte Interamericana, en la sentencia en el caso *Kimel Vs. Argentina*, afirmó lo siguiente: “[l]a Corte no estima contraria a la Convención [Americana] cualquier medida penal a propósito de la expresión de informaciones u opiniones, pero esta posibilidad se debe analizar con especial cautela, ponderando al respecto la extrema gravedad de la conducta desplegada por el emisor de aquellas, el dolo con que actuó, las características del daño injustamente causado y otros datos que pongan de manifiesto la absoluta necesidad de utilizar, en forma verdaderamente excepcional, medidas penales”¹⁸³. Estas mismas consideraciones fueron reiteradas en el caso *Tristán Donoso Vs. Panamá*. Interpretando esta afirmación en forma armónica con la jurisprudencia precedente de la Corte Interamericana, es razonable concluir que, en principio, el recurso a mecanismos penales es inaplicable frente a discursos especialmente protegidos que puedan ofender la honra o el buen nombre de funcionarios públicos, candidatos a ocupar cargos públicos, o personas directamente relacionadas con asuntos de interés público. En estos casos, cuando se trata de una expresión que obedece a una denuncia de buena fe, limitar el debate a través del derecho penal tiene efectos tan graves para el control democrático, que tal opción no cumple los requisitos de extrema y absoluta necesidad. Por ello, en el caso *Kimel Vs. Argentina*, la Corte Interamericana declaró efectivamente que el Estado había violado la Convención Americana, al haber condenado a un periodista que acusó a un juez de ser condescendiente con la comisión de las peores violaciones a los derechos humanos.

b. Casos en los que la Corte Interamericana ha examinado el conflicto entre el derecho a la libertad de expresión y derechos personalísimos como el derecho a la honra y reputación de funcionarios públicos

118. El artículo 11 de la Convención Americana prohíbe, todo “ataque ilegal contra la honra o reputación” de las personas e “impone a los Estados el deber de brindar la protección de la ley contra tales ataques”. Según la Corte Interamericana, “el derecho a la honra se relaciona con la estima y valía propia, mientras que la reputación se refiere a la opinión que otros tienen de una persona”¹⁸⁴.

119. Como ya se ha señalado, la protección del derecho a la honra y a la reputación de las personas, cobijados bajo el artículo 11 de la Convención Americana, puede entrar en conflicto con la libertad de expresión. En estos casos, debe evaluarse, de conformidad con las consideraciones precedentes, cual de los dos derechos prima en un determinado momento. Ahora bien, como entra a explicarse, en todos los casos en los cuales la Corte Interamericana ha estudiado la tensión entre la honra y la reputación de personas que ocupan cargos públicos o que persiguen ocupar dichos cargos, y el derecho a la libertad de expresión, ha encontrado que este último tiene prelación. En todos los casos, la Corte Interamericana ha aplicado el principio de precedencia de la libertad de expresión en asuntos de interés público actual. En esta sección se presentan de manera breve los casos en los cuales la Corte Interamericana se ha pronunciado sobre el tema.

120. El primero de estos casos, *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*, descrito anteriormente, se refiere a la situación del periodista costarricense Mauricio Herrera Ulloa, quien resultó penalmente condenado por violación del derecho a la honra de un diplomático costarricense destacado en el exterior, por haber reproducido fielmente la información de diarios europeos sobre el presunto comportamiento ilícito del funcionario estatal. El

¹⁸³ Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 78.

¹⁸⁴ Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 57.

periodista fue condenado por cuatro delitos de publicación de ofensas en la modalidad de difamación, y condenado al pago de una multa y a publicar la parte resolutive de la sentencia en el diario. Asimismo, se declaró procedente en dicha sentencia penal, la acción civil resarcitoria por tales delitos, condenando a Herrera Ulloa y al periódico *La Nación* al pago de una indemnización y de costas procesales. Finalmente, se ordenó al periódico *La Nación* que modificara el contenido de su versión digital, en el sentido de retirar un enlace existente entre el apellido del diplomático y los artículos objeto de la controversia, y a establecer un enlace nuevo entre tales artículos y la parte resolutive de la sentencia.

121. La Corte Interamericana consideró que las sanciones impuestas constituían una violación de la libertad de expresión protegida por la Convención Americana. En su sentencia, la Corte Interamericana resaltó la doble dimensión—individual y colectiva—de la libertad de expresión, la crucial función democrática de este derecho, y el rol central de los medios de comunicación. Luego de recordar los requisitos trazados en la Convención Americana para que las restricciones a la libertad de expresión sean legítimas, concluyó que frente a Herrera Ulloa se había incurrido en un uso excesivo e innecesario de la potestad punitiva del Estado que no era respetuoso de dichos requisitos convencionales, teniendo en cuenta particularmente que: (a) Herrera Ulloa era un periodista que estaba expresando hechos y opiniones de interés público; (b) que el ejercicio de su derecho se tradujo en afirmaciones críticas frente a un funcionario público en ejercicio de sus funciones, el cual estaba expuesto a un nivel de crítica más amplio que los particulares; y (c) que Herrera Ulloa se había limitado a reproducir fielmente información publicada en la prensa extranjera sobre la conducta de un funcionario diplomático costarricense. La Corte Interamericana resaltó que la condena penal había surtido un efecto disuasivo sobre el ejercicio del periodismo y el debate sobre asuntos de interés público en Costa Rica—afirmando que, “el efecto de esta exigencia resultante de la sentencia conlleva una restricción incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana, toda vez que produce un efecto disuasivo, atemorizador e inhibitorio sobre todos los que ejercen la profesión de periodista, lo que, a su vez, impide el debate público sobre temas de interés de la sociedad”¹⁸⁵. En consecuencia, ordenó a Costa Rica, a título de reparación por la violación del artículo 13 de la Convención Americana, dejar sin efecto la sentencia condenatoria y pagar una indemnización del daño inmaterial causado al periodista Herrera Ulloa.

122. En el segundo de estos casos, *Ricardo Canese Vs. Paraguay*, también descrito anteriormente, la Corte Interamericana estudió la situación de Ricardo Canese, candidato presidencial en la contienda electoral paraguaya de 1992. Canese fue objeto de una condena penal por el delito de difamación, como consecuencia de afirmaciones que hizo mientras era candidato y en el curso de la campaña, sobre la conducta de su contraparte en las elecciones en relación con el Complejo Hidroeléctrico de Itaipú. Finalmente, fue condenado a una pena privativa de la libertad, al pago de una multa, y durante el proceso fue afectado por una prohibición permanente para salir del país.

123. La CIDH alegó ante la Corte Interamericana que la utilización de mecanismos penales y la imposición de sanciones penales por expresiones políticas en el marco de una contienda electoral, serían contrarias al artículo 13 de la Convención Americana, porque no existe un interés social imperativo que justifique la sanción penal; porque la restricción es desproporcionada; y porque constituye una restricción indirecta—dado que las condenas penales tienen un efecto amedrentador sobre todo debate que involucre a personas públicas sobre asuntos de interés público—. En consecuencia, afirmó que, en relación con las manifestaciones realizadas en el marco de las contiendas electorales, debe establecerse la

¹⁸⁵ Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C. No. 107, párr. 133.

no punibilidad, y recurrirse a sanciones civiles basadas en el estándar de la real malicia, “es decir, se debe probar que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de dañar o tuvo pleno conocimiento de que estaba difundiendo noticias falsas”¹⁸⁶.

124. La Corte Interamericana, por su parte, luego de resaltar la importante función democrática del ejercicio pleno de la libertad de expresión, y su trascendencia acentuada en el ámbito electoral, concluyó que en este caso se había presentado una violación de la libertad de expresión protegida por el artículo 13 de la Convención Americana. En efecto, la Corte Interamericana tuvo en cuenta que: (a) el derecho penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta ilícita; y (b) las declaraciones de Canese se habían realizado en el contexto de una campaña electoral presidencial respecto de asuntos de interés público, lo cual las ubicaba en una categoría de mayor protección bajo el artículo 13 de la Convención Americana. Por lo mismo, concluyó que el proceso y la sanción penal aplicados a Canese constituyeron una sanción innecesaria y excesiva, que limitó el debate abierto sobre temas de interés público y restringió la libertad de expresión del afectado durante el resto de la campaña electoral. Además, se resaltó que en este caso el proceso y la condena penal, junto con las restricciones para salir del país impuestas en forma concomitante, fueron medios indirectos de restricción de la libertad de expresión.

125. En el caso *Kimel Vs. Argentina*, igualmente reseñado en un acápite precedente, la Corte Interamericana concluyó que se había violado el artículo 13 de la Convención Americana, mediante la condena impuesta contra Eduardo Kimel por haber publicado un libro que criticaba la forma como un juez había llevado a cabo la investigación de una masacre cometida durante los años de la dictadura. La Corte Interamericana afirmó que se había utilizado en forma innecesaria y desproporcionada el poder punitivo del Estado. Para llegar a esta conclusión la Corte Interamericana tuvo en cuenta, no solamente el mayor nivel de protección del que gozaban las afirmaciones de Kimel en su libro, por referirse al comportamiento de un funcionario público, sino también otras razones, a saber: (a) que la legislación penal argentina sobre los delitos de calumnia y difamación resultaba extremadamente vaga y ambigua, contrariando así el requisito de precisa legalidad; (b) que el procesamiento y sanción del periodista e investigador había reflejado un abuso notorio en el ejercicio del poder punitivo del Estado, “tomando en cuenta los hechos imputados al señor Kimel, su repercusión sobre los bienes jurídicos del querellante y la naturaleza de la sanción—privación de la libertad—aplicada al periodista”; y (c) la notoria desproporción y exceso en la afectación de la libertad de expresión de Kimel frente a la alegada afectación del derecho a la honra de quien se había desempeñado como funcionario público. Tal desproporción fue inferida por la Corte Interamericana de una apreciación conjunta de varios factores, entre otros, que el ejercicio de la libertad de expresión se concretó en opiniones que no entrañaban imputación de delitos ni señalamiento de hechos o temas referentes a la vida personal del juez; que las opiniones equivalían a un juicio de valor crítico sobre la conducta del Poder Judicial durante la dictadura; que la opinión se emitió teniendo en cuenta los hechos verificados por el periodista; y que las opiniones, a diferencia de los hechos, no se pueden someter a juicios de veracidad o de falsedad. Como consecuencia de la responsabilidad internacional que pesaba sobre el Estado de Argentina por haber violado la Convención Americana, la Corte Interamericana le ordenó: (1) que pagara una indemnización a Kimel por concepto de daño material, inmaterial y reintegro de costas y gastos; (2) que dejara sin efecto la condena penal impuesta y todas las consecuencias de ella derivadas; (3) que eliminara el nombre de Kimel de los registros públicos de antecedentes penales; (4) que publicara debidamente la decisión de la Corte Interamericana en tanto medida de

¹⁸⁶ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72.h).

satisfacción; (5) que realizara un acto público de reconocimiento de su responsabilidad; y (6) que adecuara su derecho interno en lo atinente a los tipos penales de calumnia y difamación a la Convención Americana, “de tal forma que las imprecisiones reconocidas por el Estado [...] se corrijan para satisfacer los requerimientos de seguridad jurídica y, consecuentemente, no afecten el ejercicio del derecho a la libertad de expresión”¹⁸⁷.

126. En el caso *Tristán Donoso Vs. Panamá*, la Corte Interamericana estudió la situación del abogado Santander Tristán Donoso, condenado por el delito de calumnia debido a las afirmaciones que había efectuado sobre el Procurador General de la Nación en una rueda de prensa en la cual había aseverado que dicho funcionario había grabado una conversación telefónica privada suya con uno de sus clientes y la había difundido ante terceros. Tras la denuncia del Procurador por los delitos de injuria y calumnia, Tristán Donoso fue condenado a 18 meses de prisión, sustituidos con una multa de 750 balboas; la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por el mismo término; y una indemnización por daño material y moral cuya cuantía debía ser determinada en el trámite de liquidación ante el juez inferior.

127. Ante la Corte Interamericana, los representantes de la víctima alegaron, en primer lugar, que “el ejercicio de la libertad de expresión no está reservado exclusivamente a los periodistas”¹⁸⁸. Asimismo, indicaron que la violación del derecho a la libertad de expresión se producía, entre otras cosas, dado que la legislación panameña no reconocía los estándares de la real malicia ni el fin compensatorio (y no punitivo) de la sanción y no consagraba medidas para garantizar la proporcionalidad de las sanciones. Por su parte, el Estado afirmó que en ningún momento se había restringido la libertad de expresión de Tristán Donoso, y que la acusación pública que éste había realizado contra el Procurador General de la Nación, no podía entenderse como “‘crítica’ ni como un ‘debate público’ respecto de las actuaciones de un funcionario público”. En su criterio, “dar a una calumnia la connotación de noticia ‘de alto interés público’ equivale a legitimar todo acto ilegítimo realizado en el ejercicio de la libertad de expresión, siempre que ello pueda llamar la atención pública”¹⁸⁹.

128. En su sentencia, la Corte Interamericana resaltó que si bien la Convención Americana protege el derecho a la libertad de expresión, éste no es un derecho absoluto, de allí que la Convención Americana prevé la posibilidad de exigir responsabilidades ulteriores por su ejercicio abusivo. Asimismo, afirmó que la Convención Americana protege el derecho a la honra y el reconocimiento de la dignidad de todas las personas, de donde se derivan limitaciones a la actuación del Estado y los particulares, y la posibilidad de solicitar la adopción de medidas judiciales para su protección¹⁹⁰.

129. Con todo, el tribunal indicó que en una sociedad democrática las expresiones referidas a la idoneidad de los funcionarios gozan de una mayor protección, ya que éstos han decidido exponerse voluntariamente a un escrutinio más exigente, a que las actividades que desempeñan son de interés público, y a que tienen una amplia posibilidad de controvertir públicamente las afirmaciones que los afectan. Al aplicar el *test* para verificar la legitimidad

¹⁸⁷ Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 128.

¹⁸⁸ Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 91.

¹⁸⁹ Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 92.

¹⁹⁰ Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párrs. 110 y 111.

de la sanción ulterior impuesta a Tristán Donoso, la Corte Interamericana encontró que, si bien cumplía el requisito de legalidad (el delito de calumnia estaba previsto en una ley, en sentido formal y material) y con el requisito de idoneidad (el recurso al derecho penal era un medio que efectivamente podía contribuir a proteger el derecho a la honra o a la reputación del afectado), ésta resultaba innecesaria debido a que, tratándose de una persona de alta relevancia pública, existían otros medios para proteger los derechos personalísimos eventualmente afectados y el costo sobre la libertad de expresión resultaba desproporcionado. En efecto, en el caso que se estudia, la Corte Interamericana constató que se trataba de un asunto de interés público respecto del cual era importante garantizar el más amplio debate; que el abogado tenía suficientes razones para creer en ese momento que, en efecto, era el Procurador General de la Nación quien había interceptado sus comunicaciones; y que este último tenía plena capacidad para controvertir las afirmaciones cuestionadas. Por las razones mencionadas, la aplicación del derecho penal o de sanciones civiles desproporcionadas, no sólo no era un medio necesario para proteger la honra y la reputación del funcionario estatal, sino que tenía un costo muy elevado en términos de la afectación del debate democrático.

130. En este caso, la Corte Interamericana reiteró su jurisprudencia sobre los límites del uso del poder punitivo del Estado: “[e]n una sociedad democrática el poder punitivo sólo se ejerce en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro. Lo contrario conduciría al ejercicio abusivo del poder punitivo del Estado”¹⁹¹. Reafirmó así la importancia de ponderar, “la extrema gravedad de la conducta desplegada por el emisor de aquéllas, el dolo con que actuó, las características del daño injustamente causado y otros datos que pongan de manifiesto la absoluta necesidad de utilizar, en forma verdaderamente excepcional, medidas penales”¹⁹².

131. En el caso *Usón Ramírez Vs. Venezuela*, Usón, militar en retiro, fue condenado por el delito de “injuria contra la Fuerza Armada Nacional” por haber emitido varias opiniones críticas de la actuación de dicha institución en el llamado caso del “Fuerte Mara”. En dicho caso, un grupo de soldados resultó gravemente quemado mientras se encontraba en una celda de castigo. Usón fue condenado específicamente por haber afirmado en una entrevista televisiva, que, de ser ciertos los hechos denunciados por el padre de uno de los soldados sobre el tipo y grado de las quemaduras, los soldados habrían sido agredidos de forma premeditada con un lanzallamas. A juicio de Usón, el tipo de quemaduras que describía el padre del soldado sólo podía ser el resultado de la utilización de este tipo de arma, y dicha utilización tenía que ser premeditada debido al proceso que debía agotarse para el empleo de dicha arma. Usón había sido invitado al programa de televisión debido a que había sido miembro de las Fuerzas Armadas hasta 2002, momento en el cual se retiró por discrepar del gobierno y de algunos altos mandos militares. Como consecuencia de las declaraciones emitidas, Usón Ramírez fue juzgado y condenado a cumplir la pena de cinco años y seis meses de prisión por el delito de “injuria contra la Fuerza Armada Nacional”, bajo el tipo penal establecido en el artículo 505 del Código Orgánico de Justicia Militar, según el cual “[i]ncurrirá en la pena de tres a ocho años de prisión el que en alguna forma injurie, ofenda o menosprecie a las Fuerzas Armadas Nacionales o alguna de sus unidades”.

¹⁹¹ Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 119.

¹⁹² Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 120.

132. En este caso, la Corte Interamericana aplicó el *test* tripartito de manera estricta y encontró que varios de sus requisitos no se cumplían. Específicamente, encontró que la medida restrictiva de la libertad de expresión—la imposición de una condena por el delito de “injuria contra la Fuerzas Armada Nacional”—no tenía una formulación estricta y, en consecuencia, vulneraba el principio de estricta legalidad. A juicio de la Corte Interamericana, la tipificación contenida en la disposición penal era “vaga y ambigua” en su formulación, de forma tal que no respondía “a las exigencias de legalidad contenidas en el artículo 9 de la Convención [Americana] y a aquellas establecidas en el artículo 13.2 del mismo instrumento para efectos de la imposición de responsabilidades ulteriores”¹⁹³. Asimismo, la Corte Interamericana encontró que la medida impuesta no era idónea o necesaria “por ser excesivamente vaga y ambigua”. Al respecto, la sentencia recordó que “el [t]ribunal ha considerado en ocasiones anteriores que el ejercicio del poder punitivo del Estado ha resultado abusivo e innecesario para efectos de tutelar el derecho a la honra, cuando el tipo penal en cuestión no establece claramente qué conductas implican una grave lesión a dicho derecho. Ése fue el caso que ocurrió con el señor Usón Ramírez”¹⁹⁴.

133. Finalmente, en cuanto a la proporcionalidad, la Corte Interamericana encontró que las consecuencias derivadas de la aplicación de la medida habían sido verdaderamente graves y la afectación de la libertad de expresión desproporcionada, “[r]especto al grado de afectación de la libertad de expresión, la Corte [Interamericana] considera que las consecuencias del sometimiento a un proceso en el fuero militar [...]; el proceso penal en sí mismo; la privación preventiva de libertad que se le impuso; la pena privativa de libertad de cinco años y seis meses a la que fue sentenciado; la inscripción en el registro de antecedentes penales; la pérdida de ingresos durante el tiempo encarcelado; la afectación en el goce del ejercicio de los derechos que se restringen en razón de la pena impuesta; el estar lejos de su familia y seres queridos; el riesgo latente de la posible pérdida de su libertad personal, y el efecto estigmatizador de la condena penal impuesta al señor Usón Ramírez demuestran que las responsabilidades ulteriores establecidas en este caso fueron verdaderamente graves”¹⁹⁵. Además, la Corte Interamericana consideró que no se había tenido en cuenta que las afirmaciones de Usón se encontraban especialmente protegidas (discurso especialmente protegido) debido a que tenían por objeto cuestionar las eventuales actuaciones de una institución del Estado que estaba siendo evaluada en ese momento: “los señalamientos realizados por el señor Usón Ramírez se relacionaban con temas de notorio interés público. No obstante la existencia de un interés público sobre lo acontecido en el Fuerte Mara, dependencia de las Fuerzas Armadas del Estado, el señor Usón Ramírez fue juzgado y condenado sin que se tuvieran en cuenta los requisitos que se desprenden de la Convención Americana referentes a la mayor tolerancia que exigen aquellas afirmaciones y apreciaciones vertidas por los ciudadanos en ejercicio del control democrático”¹⁹⁶.

134. Con base en los argumentos mencionados, la Corte Interamericana concluyó, “que la imposición de una responsabilidad ulterior al señor Usón Ramírez por el delito de injuria contra las Fuerzas Armadas violó su derecho a la libertad de expresión, ya que en la

¹⁹³ Corte I.D.H., *Caso Usón Ramírez Vs Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 57.

¹⁹⁴ Corte I.D.H., *Caso Usón Ramírez Vs Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 75.

¹⁹⁵ Corte I.D.H., *Caso Usón Ramírez Vs Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 81.

¹⁹⁶ Corte I.D.H., *Caso Usón Ramírez Vs Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 84.

restricción a dicho derecho no se respetaron las exigencias de legalidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad. Consecuentemente, el Estado violó el principio de legalidad y el derecho a la libertad de expresión reconocidos en los artículos 9 y 13.1 y 13.2 de la Convención Americana, respectivamente, en relación con la obligación general de respetar y garantizar los derechos y libertades dispuesta en el artículo 1.1 de dicho tratado y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno estipulado en el artículo 2 del mismo, en perjuicio del señor Usón Ramírez”¹⁹⁷.

c. Incompatibilidad fundamental entre las “leyes de desacato” y la Convención Americana

135. La CIDH y la Corte Interamericana han declarado que las llamadas “leyes de desacato”, contrarían la libertad de expresión protegida por el artículo 13 de la Convención Americana¹⁹⁸.

136. Las denominadas “leyes de desacato”, según la definición provista por la CIDH, y como quiera que se denominen en los ordenamientos internos, “son una clase de legislación que penaliza la expresión que ofende, insulta o amenaza a un funcionario público en el desempeño de sus funciones oficiales”¹⁹⁹. En los países en donde existen se justifican invocando varias razones, entre las que sobresale la protección del adecuado funcionamiento de la administración pública, o del orden público, “se dice que las ‘leyes de desacato’ cumplen una doble función. En primer lugar, al proteger a los funcionarios públicos contra la expresión ofensiva y/o crítica, éstos quedan en libertad de desempeñar sus funciones y, por tanto, se permite que el gobierno funcione armónicamente. Segundo, las leyes de desacato protegen el orden público porque la crítica de los funcionarios públicos puede tener un efecto desestabilizador para el gobierno nacional dado que—según se argumenta—ella se refleja no sólo en el individuo objeto de la crítica, sino en el cargo que ocupa y en la administración a la que presta servicios”²⁰⁰.

¹⁹⁷ Corte I.D.H., *Caso Usón Ramírez Vs Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 88.

¹⁹⁸ Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia del 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 135, párr. 88; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

¹⁹⁹ CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título II. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

²⁰⁰ CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título II. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995. En esta misma opinión se explicó que el diseño y contenido de las “leyes de desacato” es variable entre los distintos Estados que las tienen: “La aplicación de las leyes de desacato varía entre un Estado miembro de la OEA y otro. En ciertos países, las leyes de desacato penalizan sólo los discursos insultantes que se pronuncian en presencia del funcionario público o por comunicación directa, como una carta o una llamada telefónica. [Véase el artículo 456 del Código Penal de El Salvador]. Otras leyes de desacato penalizan todo discurso que insulte, ofenda o amenace a un funcionario público, ya sea dirigido a la persona en cuestión o por un medio indirecto, como la prensa [Véase el artículo 173 del Código Penal del Uruguay]. No obstante, en general, la protección de las leyes de desacato sólo ampara a los funcionarios públicos en el cumplimiento de tareas oficiales. Además, la legislación de los Estados miembros de la OEA difiere en cuanto a las defensas admitidas en los casos de acusación de desacato. En algunos países, las leyes de desacato exigen que los acusados demuestren la veracidad de sus alegatos como defensa [Véase el artículo 413 del Código Penal de Guatemala]. En otros, la ley no permite que se introduzca la defensa de la verdad con respecto a un lenguaje insultante u ofensivo contra un funcionario público [Véase el artículo 307 del Código Penal de Costa Rica]. Las penas por desacato varían entre multas y encarcelamiento”.

137. Para la CIDH, estas justificaciones no encuentran sustento en la Convención Americana. En su criterio, las “leyes de desacato” están “en conflicto con la convicción de que la libertad de expresión y de opinión es la ‘piedra de toque de todas las libertades a las cuales se consagran las Naciones Unidas’ y ‘una de las más sólidas garantías de la democracia moderna’”²⁰¹. En tal medida, las “leyes de desacato” son una restricción ilegítima de la libertad de expresión, porque: (a) no responden a un objetivo legítimo bajo la Convención Americana; y (b) no son necesarias en una sociedad democrática. En términos de la CIDH, “la aplicación de ‘leyes de desacato’ para proteger el honor de los funcionarios públicos que actúan en carácter oficial les otorga injustificadamente un derecho a la protección del que no disponen los demás integrantes de la sociedad. Esta distinción invierte directamente el principio fundamental de un sistema democrático que hace al gobierno objeto de controles, entre ellos, el escrutinio de la ciudadanía, para prevenir o controlar el abuso de su poder coactivo. Si se considera que los funcionarios públicos que actúan en carácter oficial son, a todos los efectos, el gobierno, es entonces precisamente el derecho de los individuos y de la ciudadanía criticar y escrutar las acciones y actitudes de esos funcionarios en lo que atañe a la función pública”²⁰².

138. Para la CIDH, dado que el derecho a la libertad de expresión faculta al individuo y a la sociedad a participar en debates activos y vigorosos sobre todos los aspectos de interés social, y que ese tipo de debates generará necesariamente ciertos discursos críticos u ofensivos para los funcionarios públicos o quienes se vinculan a la formulación de la política pública, “de ello se desprende que una ley que ataque el discurso que se considera crítico de la administración pública en la persona del individuo objeto de esa expresión afecta a la esencia misma y al contenido de la libertad de expresión. Dichas limitaciones a la libertad de expresión pueden afectar no sólo a quienes se silencia directamente, sino también al conjunto de la sociedad”²⁰³. Según se afirma con claridad en el principio 11 de la Declaración de Principios, “los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. Las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como ‘leyes de desacato’ atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información”.

139. Además de ser una restricción directa a la libertad de expresión, las “leyes de desacato” también la restringen indirectamente, “porque traen consigo la amenaza de cárcel o multas para quienes insultan u ofenden a un funcionario público. [...] El temor a sanciones penales necesariamente desalienta a los ciudadanos a expresar sus opiniones sobre problemas de interés público, en especial cuando la legislación no distingue entre los hechos y los juicios de valor. La crítica política con frecuencia comporta juicios de valor. [...] [L]a desventaja que las leyes de desacato imponen a las personas que desean participar en el debate acerca del funcionamiento adecuado de la administración pública no se ve reducida por la posibilidad de probar la verdad como defensa. Inclusive las leyes que permiten esgrimir la verdad como defensa inhiben inevitablemente el libre flujo de ideas y opiniones al transferir la carga de la prueba al que expresa sus opiniones. Este es especialmente el caso de la arena política en donde la crítica política se realiza frecuentemente mediante juicio de

²⁰¹ CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título I Introducción. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

²⁰² CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV Apartado B). OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

²⁰³ CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV Apartado B). OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

valor y no mediante declaraciones exclusivamente basadas en hechos. Puede resultar imposible demostrar la veracidad de las declaraciones dado que los juicios de valor no admiten prueba²⁰⁴. En igual medida, la amenaza de responsabilidad penal por deshonrar la reputación de un funcionario público, incluso si se hace a través de una opinión o juicio de valor, puede utilizarse como método para suprimir la crítica y los adversarios políticos; y al proteger a los funcionarios públicos contra expresiones difamantes, establecen una estructura que tiene como propósito proteger al propio gobierno de las críticas²⁰⁵.

140. Desde otra perspectiva, las “leyes de desacato” se basan en una noción errónea sobre la preservación del orden público, que es incompatible con los regímenes democráticos y contraría la definición de tal “orden público” que puede justificar legítimamente una limitación de la libertad de expresión: “el fundamento de las ‘leyes de desacato’ contradice el principio de que una democracia debidamente funcional es por cierto la máxima garantía del orden público. Las leyes de desacato pretenden preservar el orden público precisamente limitando un derecho humano fundamental que es también internacionalmente reconocido como la piedra angular en que se funda la sociedad democrática. Las leyes de desacato, cuando se aplican, tienen efecto directo sobre el debate abierto y riguroso, sobre la política pública que el artículo 13 garantiza y que es esencial para la existencia de una sociedad democrática. A este respecto, invocar el concepto de ‘orden público’ para justificar las leyes de desacato se opone directamente a la lógica que sustenta la garantía de la libertad de expresión y pensamiento consagrada en la Convención [Americana]”²⁰⁶.

141. En términos más concretos, las “leyes de desacato” son innecesarias porque los ataques abusivos contra la reputación y la honra de funcionarios públicos pueden ser contrarrestados mediante otras acciones, que son medios menos restrictivos del derecho: “[l]a protección especial que brindan las ‘leyes de desacato’ a los funcionarios públicos contra un lenguaje insultante u ofensivo es incongruente con el objetivo de una sociedad democrática de fomentar el debate público. Ello es especialmente así teniendo en cuenta la función dominante del gobierno en la sociedad y, particularmente, donde se dispone de otros medios para responder a ataques injustificados mediante el acceso del gobierno a los medios de difusión o mediante acciones civiles individuales por difamación y calumnia. Toda crítica que no se relacione con el cargo del funcionario puede estar sujeta, como ocurre en el caso de todo particular, a acciones civiles por difamación y calumnia. En este sentido, el encausamiento por parte del gobierno de una persona que critica a un funcionario público que actúa en carácter oficial no satisface los requisitos del artículo [13.2] porque se puede concebir la protección del honor en este contexto sin restringir la crítica a la administración pública. En tal sentido, estas leyes constituyen también un medio injustificado de limitar el derecho de expresión que ya está restringido por la legislación que puede invocar toda persona, independientemente de su condición”²⁰⁷. Además, las “leyes de desacato”

²⁰⁴ CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV Apartado B). OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

²⁰⁵ CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV Apartado B). OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

²⁰⁶ CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV Apartado B). OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

²⁰⁷ CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV Apartado C). OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

contrarían el principio de que en una sociedad democrática los funcionarios públicos deben estar mayormente expuestos al escrutinio del público y mostrar una tolerancia mayor hacia la crítica.

142. En suma, para la CIDH, la aplicación del tipo penal de desacato a quienes divulgan expresiones críticas frente a los funcionarios públicos es, *per se*, contraria a la Convención Americana, puesto que constituye una aplicación de responsabilidades ulteriores por el ejercicio de la libertad de expresión que son innecesarias en una sociedad democrática, y desproporcionadas por sus efectos graves sobre el emisor y sobre el libre flujo de información en la sociedad. Las leyes de desacato son un medio para silenciar ideas y opiniones impopulares y disuaden las críticas al generar temor a las acciones judiciales, las sanciones penales y las sanciones monetarias. La legislación sobre desacato es desproporcionada por las sanciones que establece, frente a críticas sobre el funcionamiento de las instituciones estatales y sus miembros, por lo cual suprime el debate esencial para el funcionamiento de un sistema democrático, restringiendo innecesariamente la libertad de expresión.

143. La Corte Interamericana también ha examinado, en casos concretos, el carácter desproporcionado de la legislación sobre desacato y del procesamiento de las personas que ejercen su libertad de expresión por dicho delito. Por ejemplo, en el citado caso *Palamara Iribarne Vs. Chile*²⁰⁸, la Corte Interamericana examinó la situación de un funcionario civil de las Fuerzas Armadas chilenas que había sido procesado judicialmente por haber intentado publicar un libro sin la autorización de sus superiores militares, que había sido objeto de distintas actuaciones equivalentes a censura previa, y que en el curso del proceso había efectuado ante los medios de comunicación declaraciones críticas de la actuación de la justicia penal militar en su caso. Como resultado, Palamara Iribarne fue procesado por el delito de desacato. En criterio de la Corte Interamericana, en este caso “a través de la aplicación del delito de desacato, se utilizó la persecución penal de una forma desproporcionada e innecesaria en una sociedad democrática, por lo cual se privó al señor Palamara Iribarne del ejercicio de su derecho a la libertad de pensamiento y expresión, en relación con las opiniones críticas que tenía respecto de asuntos que le afectaban directamente y guardaban directa relación con la forma en que las autoridades de la justicia militar cumplían con sus funciones públicas en los procesos a los que se vio sometido. La Corte [Interamericana] considera que la legislación sobre desacato aplicada al señor Palamara Iribarne establecía sanciones desproporcionadas por realizar críticas sobre el funcionamiento de las instituciones estatales y sus miembros, suprimiendo el debate esencial para el funcionamiento de un sistema verdaderamente democrático y restringiendo innecesariamente el derecho a la libertad de pensamiento y expresión”²⁰⁹.

144. En el caso *Tristán Donoso Vs. Panamá*, la Corte Interamericana resaltó como positivo que, con posterioridad a la condena de Tristan Donoso por calumnia debido a sus expresiones contra un alto funcionario, se hubieran prohibido en dicho país las sanciones por desacato y otras limitaciones de la libertad de expresión²¹⁰.

²⁰⁸ Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135.

²⁰⁹ Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 88.

²¹⁰ Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 133.

E. La prohibición de la censura y de las restricciones indirectas a la libertad de expresión

1. La prohibición de la censura previa directa

145. El artículo 13.2 de la Convención Americana dispone expresamente que el ejercicio de la libertad de expresión, “no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: (a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o (b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”. Esta prohibición de la censura encuentra su única excepción en lo dispuesto en el artículo 13.4 de la Convención Americana, de conformidad con el cual “los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2”.

146. Interpretando estas normas convencionales, el principio 5 de la Declaración de Principios dispone que, “[l]a censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”; y el principio 7 establece que, “[c]ondicionamientos previos, tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad por parte de los Estados son incompatibles con el derecho a la libertad de expresión reconocido en los instrumentos internacionales”.

147. La censura previa es el prototipo de violación extrema y radical de la libertad de expresión, ya que conlleva su supresión. Tiene lugar cuando, por medio del poder público, se establecen medios para impedir *en forma previa* la libre circulación de información, ideas, opiniones o noticias, por cualquier tipo de procedimiento que condicione la expresión o la difusión de información al control del Estado, por ejemplo, mediante la prohibición de publicaciones o el secuestro de las mismas, o cualquier otro procedimiento orientado al mismo fin²¹¹. En términos de la CIDH, la censura previa “supone el control y veto de la expresión antes de que ésta sea difundida, impidiendo tanto al individuo, cuya expresión ha sido censurada, como a la totalidad de la sociedad, ejercer su derecho a la información. En otras palabras, la censura previa produce ‘una suspensión radical de la libertad de expresión al impedirse la libre circulación de información, ideas, opiniones o noticias’. Como se dijo, ‘esto constituye una violación radical tanto del derecho de cada persona a expresarse como del derecho de todos a estar bien informados, de modo que se afecta una de las condiciones básicas de una sociedad democrática’”²¹². En los casos de censura previa, se produce una violación radical tanto del derecho de cada persona a expresarse, como del derecho de todos a estar bien informados y a recibir y conocer las expresiones ajenas. Se afecta así, una de las condiciones básicas de una sociedad democrática²¹³.

²¹¹ Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 68.

²¹² CIDH. Informe de fondo No. 90/05. Caso No. 12.142. *Alejandra Marcela Matus Acuña*. Chile. 24 de octubre de 2005, párr. 35.

²¹³ Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 68; Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 54; CIDH.

148. En términos de la Corte Interamericana, “el artículo 13.4 de la Convención [Americana] establece una excepción a la censura previa, ya que la permite en el caso de los espectáculos públicos pero únicamente con el fin de regular el acceso a ellos, para la protección moral de la infancia y la adolescencia. En todos los demás casos, cualquier medida preventiva implica el menoscabo a la libertad de pensamiento y expresión”²¹⁴. Este rasgo distingue a este tratado de otras convenciones internacionales sobre derechos humanos, tales como el Convenio Europeo o el PIDCP. En criterio de la CIDH, ello “constituye una indicación de la importancia asignada por quienes redactaron la Convención [Americana] a la necesidad de expresar y recibir cualquier tipo de información, pensamientos, opiniones e ideas, el hecho de que no se prevea ninguna otra excepción a esta norma”²¹⁵.

149. Según la jurisprudencia interamericana, constituyen ejemplos de censura previa, entre otros, los siguientes: la incautación de libros, materiales de imprenta y copias electrónicas de documentos; la prohibición judicial de publicar o divulgar un libro²¹⁶; la prohibición a un funcionario público de realizar comentarios críticos frente a un determinado proceso o institución²¹⁷; en relación con publicaciones en *internet*, la orden de incluir o retirar determinados enlaces (*links*), o la imposición de determinados contenidos; la prohibición de exhibir una película de cine²¹⁸, o la existencia de una disposición constitucional que establece la censura previa en la producción cinematográfica²¹⁹.

150. En uno de sus primeros fallos sobre el derecho a la libertad de expresión, la Corte Interamericana se pronunció sobre la censura previa de películas de cine. En efecto, en el caso “*La Última Tentación de Cristo*” (*Olmedo Bustos y otros*) Vs. Chile²²⁰, la Corte Interamericana examinó la prohibición impuesta por las autoridades judiciales chilenas sobre la exhibición de la película “*La Última Tentación de Cristo*”, a petición de un grupo de ciudadanos que habían interpuesto un recurso invocando la protección de la imagen de Jesucristo, de la Iglesia Católica y de sus propios derechos. La Corte Interamericana, resaltando algunos de los rasgos sobresalientes de la libertad de expresión, por ejemplo, su doble dimensión individual y colectiva, y su crítica función democrática, y recordando que este derecho protege tanto la información que resulta favorable, indiferente o inofensiva, como aquella que resulta chocante, inquietante u ofensiva para el Estado o la sociedad, concluyó que las autoridades chilenas habían incurrido en un acto de censura previa

Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101.5).

²¹⁴ Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 70.

²¹⁵ CIDH. Informe No. 11/96. Caso No. 11.230. *Francisco Martorell*. Chile. 3 de mayo de 1996, párr. 56.

²¹⁶ Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 135; CIDH. Informe No. 2/96. Caso No. 10.325. *Steve Clark y otros*. Granada. 1º de marzo de 1996; CIDH. Informe No. 11/96, Caso No. 11.230. *Francisco Martorell*. Chile. 3 de mayo de 1996; CIDH. Informe de fondo No. 90/05. Caso No. 12.142. *Alejandra Matus Acuña*. Chile. 24 de octubre de 2005.

²¹⁷ Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia del 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 135.

²¹⁸ Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73.

²¹⁹ Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73.

²²⁰ Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73.

incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana. El tribunal precisó que la violación de la Convención Americana se había producido no sólo por las decisiones judiciales en cuestión, sino por la existencia de un artículo en la Constitución chilena que consagraba un sistema de censura previa para la producción cinematográfica, determinando así los actos de los tres poderes públicos. De allí que hubiese ordenado a Chile adaptar su ordenamiento interno a lo dispuesto por la Convención Americana.

151. Otro caso ilustrativo en el que la Corte Interamericana se pronunció sobre actos constitutivos de censura fue *Palamara Iribarne Vs. Chile*²²¹. Como ya se ha mencionado, Palamara Iribarne, oficial militar retirado que se desempeñaba como funcionario civil de la Armada, había escrito un libro titulado “Ética y Servicios de Inteligencia”, en el cual trataba, en términos generales, algunos aspectos de la inteligencia militar y la necesidad de que se rigiera por parámetros éticos. Sin embargo, cuando el libro se encontraba en proceso de impresión y preparación para la distribución comercial, fue objeto de varias medidas restrictivas, a saber: (i) los superiores militares de Palamara le prohibieron que publicara el libro; (ii) tales superiores militares ordenaron verbalmente a Palamara que retirara todos los antecedentes de la publicación que se encontraran en la imprenta; (iii) por orden judicial de un Fiscal se incautaron todos los escritos, documentos y publicaciones relativos al libro que estaban en la imprenta, así como los ejemplares que ya estaban listos tanto en la imprenta como en el domicilio de Palamara, las hojas sobrantes y la matricería electrostática de la publicación; (iv) también por orden judicial se ordenó a Palamara que borrara la versión digital de su libro que guardaba en su computador personal, y se ordenó suprimir la versión electrónica del texto en un *diskette* y en el computador de la imprenta; (v) se efectuaron diligencias judiciales de recuperación de los ejemplares del libro que ya estaban en poder de distintas personas; y (vi) se prohibió judicialmente a Palamara que hiciera comentarios críticos frente a los procesos penales que se le seguían, o frente a la imagen de la Armada de Chile.

152. En criterio de la Corte Interamericana, todos estos actos de control al ejercicio del derecho de Palamara a difundir informaciones e ideas, cuando el libro ya estaba editado y en proceso de ser publicado y comercializado, impidieron que éste fuera efectivamente difundido mediante la distribución en el comercio, por lo cual el público no pudo acceder a su contenido. Tales medidas de control, para la Corte Interamericana, “constituyeron actos de censura previa no compatibles con los parámetros dispuestos en la Convención [Americana], dado que no existía ningún elemento que, a la luz de dicho tratado, permitiera que se afectara el referido derecho a difundir abiertamente su obra, protegido en el artículo 13 de la Convención [Americana]”²²². En consecuencia, las medidas de reparación relevantes que ordenó la Corte Interamericana consistieron en el pago de una indemnización por los perjuicios causados a Palamara, que se permitiera publicar el libro, se restituyera el material incautado, se reconstruyera la versión electrónica del texto y se dejaran sin efecto las sentencias proferidas y los procesos penales adelantados.

2. La prohibición de restricciones indirectas a la libertad de expresión por las autoridades

153. Hay distintas formas de afectar ilegítimamente la libertad de expresión, que van desde el extremo de su supresión radical mediante actos de censura previa hasta

²²¹ Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 135.

²²² Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 78.

diversas formas de afectaciones menos evidentes (más sutiles), pero igualmente contrarias a la Convención Americana²²³. En efecto, aparte de las violaciones extremas consistentes en la supresión de la libertad de expresión mediante acciones directas como la censura, será violatorio del artículo 13 de la Convención Americana, “todo acto del poder público que implique una restricción al derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, en mayor medida o por medios distintos de los autorizados por la misma Convención”²²⁴.

154. Es en este sentido el artículo 13.3 de la Convención Americana dispone que, “[n]o se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”.

155. La Corte Interamericana ha afirmado que el enunciado del artículo 13.3 no es taxativo, puesto que no impide considerar “cualesquiera otros medios” o vías indirectas como aquellos derivados de nuevas tecnologías²²⁵. Asimismo, el tribunal ha señalado que la responsabilidad del Estado por restricciones indirectas puede provenir también de actos entre particulares, pues no sólo abarca restricciones gubernamentales indirectas, sino “también controles [...] particulares” que produzcan el mismo resultado²²⁶. En estos casos, sin embargo, como se verá adelante, la responsabilidad del Estado sólo tendrá lugar si se demuestra vulnerada la obligación de garantía que se desprende del marco jurídico²²⁷. Finalmente, estas restricciones pueden darse incluso cuando de ellas no se deriva una *ventaja* para los funcionarios públicos que las generan o toleran, siempre y cuando “la vía o el medio restrinjan efectivamente, aunque sea en forma indirecta, la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”²²⁸.

156. Interpretando el artículo 13.3 de la Convención Americana, el principio 5 de la Declaración de Principios dispone que, “[l]a censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”. A su turno, el principio 13 establece que, “la

²²³ Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 68; Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 54.

²²⁴ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 55.

²²⁵ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 340; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 367.

²²⁶ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párrs. 107 a 110 y 340; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párrs. 118 a 121 y 367.

²²⁷ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 107 a 110.

²²⁸ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 340; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 368.

utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión”.

157. La jurisprudencia interamericana ha condenado en distintas decisiones la adopción de medidas estatales que constituyen medios indirectos de restricción de la libertad de expresión. Así, por ejemplo, ha condenado la exigencia de la colegiatura obligatoria de periodistas²²⁹, el uso arbitrario de las facultades de regulación del Estado cuando éste ha sido utilizado para iniciar acciones intimidatorias contra las directivas de un medio de comunicación, o para revocar la nacionalidad del director de un medio como consecuencia de la línea editorial de los programas que transmite²³⁰. Otra forma de restricción indirecta es la que se produce mediante declaraciones de funcionarios públicos cuando, dado el contexto, pueden constituir “formas de injerencia directa o indirecta o presión lesiva en los derechos de quienes pretenden contribuir a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento”²³¹. Asimismo, pese a que en el caso concreto no la encontró probada, la Corte Interamericana ha sostenido que sería una restricción indirecta la exigencia desproporcionada o discriminatoria de “acreditaciones o autorizaciones a los medios de prensa para la participación en eventos oficiales”²³².

158. En esta línea, la CIDH ha explicado que un mismo acto estatal puede constituir simultáneamente tanto una limitación de la libertad de expresión contraria a los requisitos del artículo 13.2 de la Convención Americana, como un medio de restricción indirecto o sutil de la libertad de expresión. Por ejemplo, la aplicación de sanciones penales como consecuencia de determinadas expresiones contrarias a los intereses del gobierno, que constituye una limitación directa de esta libertad contraria al artículo 13 por ser innecesaria y desproporcionada, también constituye una limitación indirecta de este derecho por sus efectos de silenciamiento y amedrentamiento de futuras expresiones, que coartan la circulación de la información, es decir, generan el mismo resultado que la censura directa²³³. En igual línea de razonamiento, la CIDH ha expresado que el procesamiento de personas, incluidos periodistas y comunicadores sociales, por el mero hecho de investigar, escribir y

²²⁹ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 76.

²³⁰ Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia del 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párrs. 158 a 163.

²³¹ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 139; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 151.

²³² Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 346; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 375.

²³³ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 102.3.a) y 102.3.e); CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72.i).

publicar información de interés público, viola la libertad de expresión al desestimular el debate público sobre asuntos de interés para la sociedad, ya que la simple amenaza de ser procesado penalmente por expresiones críticas sobre asuntos de interés público puede generar autocensura dado su efecto amedrentador²³⁴.

159. Los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE también han abordado el tema de las restricciones indirectas a la libertad de expresión por parte de las autoridades. Por ejemplo, en su Declaración Conjunta de 2002 afirmaron que, “los gobiernos y los órganos públicos nunca deben abusar de su custodia de las finanzas públicas para tratar de influir en el contenido de la información de los medios de prensa; el anuncio de publicidad debe basarse en razones de mercado”.

160. Si bien el tema de la regulación de los medios de comunicación y los requisitos que se deben cumplir para no vulnerar la libertad de expresión no han sido objeto de un pronunciamiento expreso de parte de los organismos del sistema interamericano hasta la fecha, la Declaración Conjunta de 2003 de los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE abordó expresamente este tema. En ésta, condenando como asunto preliminar, “los intentos de algunos gobiernos de limitar la libertad de expresión y de controlar a los medios de comunicación y/o a los periodistas a través de mecanismos regulatorios carentes de independencia o que, de cualquier manera, representan una amenaza a la libertad de expresión”, y observando “la importancia de proteger a los medios de comunicación de radio y televisión, tanto públicos como privados, de interferencias de naturaleza política o comercial”, efectuaron declaraciones sobre los temas de la independencia política y económica de los organismos reguladores, las diferencias existentes en los distintos medios objeto de regulación, los sistemas de registro de los medios de comunicación, y las restricciones a los contenidos. En cuanto a, (i) la independencia política y económica de los entes reguladores, los relatores para la libertad de expresión declararon que, “las autoridades públicas que ejerzan algún poder regulatorio formal sobre los medios de comunicación deben contar con salvaguardas contra cualquier interferencia, particularmente de naturaleza política o económica, que incluyan procesos transparentes de designación de sus miembros, apertura a la participación pública y que no sean controladas por ningún partido político en particular”. En cuanto a, (ii) las diferencias entre los distintos medios de comunicación, se declaró que “los sistemas regulatorios deben tomar en consideración las diferencias fundamentales entre los medios de comunicación impresos, de radio y televisión, y el *internet*”, que “a los medios de comunicación de radio y televisión no se les debe requerir un proceso de registro adicional al de obtención de las licencias de difusión”, que “[l]a asignación de frecuencias radioeléctricas debe basarse en criterios democráticos y asegurar oportunidades equitativas de acceso a las mismas”, y que “[c]ualquier regulación del *internet* debe tomar en consideración las características especiales de este medio de comunicación”. Con respecto a, (iii) los sistemas de registro de los medios de comunicación, los relatores especiales declararon que, “la imposición de requisitos especiales de registro a los medios de comunicación impresos es innecesaria y puede ser objeto de abuso y debe ser evitada”, y que “[l]os sistemas de registro que abren espacio a la discrecionalidad para el rechazo de la inscripción, que imponen condiciones sustantivas especiales a los medios de comunicación impresos o que son supervisados por cuerpos que no son independientes del gobierno son particularmente problemáticos”. Y en cuanto a, (iv) las restricciones a los contenidos, declararon que, “[l]as restricciones a los contenidos de los medios de comunicación son problemáticas”, que “[l]as leyes específicas

²³⁴ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Palamara Iribarne Vs. Chile*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 64.e); CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101.2).

sobre medios de comunicación no deben reproducir restricciones a los contenidos que ya están previstas en otras leyes, ya que esto es innecesario y puede ser objeto de abuso”, y que, “[l]as leyes sobre el contenido de los medios impresos que prevén sanciones cuasipenales, como multas o suspensiones, son particularmente problemáticas”.

3. La prohibición de restricciones indirectas a la libertad de expresión por causas distintas al abuso de restricciones estatales

161. La libertad de expresión también se puede ver afectada sin la intervención directa de la acción estatal, por ejemplo, cuando por efecto de la existencia de monopolios u oligopolios en la propiedad de los medios de comunicación, se establecen en la práctica “medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”²³⁵. La Corte Interamericana ha entendido que el artículo 13.3 de la Convención Americana no sólo prohíbe las restricciones gubernamentales, sino también los controles particulares que produzcan el mismo resultado. En este sentido, la Corte Interamericana ha afirmado que el artículo 13.3 impone a los Estados una obligación de garantía frente a las relaciones entre particulares que puedan derivar en limitaciones indirectas de la libertad de expresión: “el artículo 13.3 de la Convención [Americana] impone al Estado obligaciones de garantía, aún en el ámbito de las relaciones entre particulares, pues no sólo abarca restricciones gubernamentales indirectas, sino también ‘controles [...] particulares’ que produzcan el mismo resultado”²³⁶. Leído en conjunto con el artículo 1.1 de la Convención Americana, ello implica, en criterio del tribunal, que se viola dicho instrumento no sólo cuando el Estado impone a través de sus agentes restricciones indirectas sobre la circulación de ideas u opiniones, sino también cuando ha permitido que el establecimiento de controles particulares genere una violación de la libertad de expresión²³⁷.

162. En este mismo sentido, la Declaración de Principios establece en el principio 12 que, “los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos”.

163. Los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE han abordado el tema de las restricciones indirectas a la libertad de expresión derivadas de factores económicos y comerciales en distintas declaraciones conjuntas. Así, por ejemplo, en la Declaración Conjunta de 2001 afirmaron que, “deben adoptarse medidas efectivas para evitar una concentración indebida de la propiedad en los medios de difusión”, y que, “los propietarios y los profesionales de los medios de difusión deben ser estimulados para concertar contratos que garanticen la independencia editorial; los aspectos comerciales no deben incidir indebidamente en el contenido de los medios de difusión”. De igual forma, en la Declaración Conjunta de 2002 se declararon conscientes de, “la amenaza que plantea la

²³⁵ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 56.

²³⁶ Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 367; Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 240.

²³⁷ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 48.

creciente concentración de la propiedad de los medios de prensa y los medios de comunicación, en particular para la diversidad y la independencia editorial”; y afirmaron que “los propietarios de los medios de prensa tienen la responsabilidad de respetar la libertad de expresión y, en particular, la independencia editorial”.

164. Los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE han abordado en varias declaraciones conjuntas el tema de la promoción del pluralismo y la diversidad en los medios, resaltando su importancia para el pleno ejercicio de la libertad de expresión. Por ejemplo, en su Declaración Conjunta de 2001 adoptaron un segmento sobre “radiodifusión”, en el cual se afirmó: (i) que “la promoción de la diversidad debe ser el objetivo primordial de la reglamentación de la radiodifusión; la diversidad implica igualdad de género en la radiodifusión e igualdad de oportunidades para el acceso de todos los segmentos de la sociedad a las ondas de radiodifusión”; (ii) que “las entidades y órganos gubernamentales que regulan la radiodifusión deben estar constituidos de manera de estar protegidos contra las injerencias políticas y comerciales”; y (iii) que “deben adoptarse medidas efectivas para evitar una concentración indebida de la propiedad en los medios de difusión”.

165. Como se estudiará adelante en detalle, las restricciones indirectas provenientes de particulares no sólo pueden originarse en factores económicos que en la práctica restrinjan el libre flujo de ideas. Otra de las restricciones de este tipo estudiadas por la Corte Interamericana ha sido la restricción a la libertad de expresión proveniente de actos de agresión de particulares. A este respecto, en dos casos en los cuales las agresiones a los periodistas vinculados a ciertos medios de comunicación habrían provenido fundamentalmente de grupos privados, como reacción contra la línea editorial del medio o contra el contenido de sus informativos, la Corte Interamericana señaló que, “la responsabilidad internacional del Estado puede generarse por actos violatorios cometidos por terceros, que en principio no le serían atribuibles.”²³⁸ Esto ocurre si el Estado incumple, por acción u omisión de sus agentes que se encuentren en posición de garantes de derechos humanos, las obligaciones *erga omnes* contenidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención [Americana]²³⁹. Y agregó que, “un Estado no es responsable por cualquier violación de derechos humanos cometida por particulares. El carácter *erga omnes* de las obligaciones convencionales de garantía no implica una responsabilidad ilimitada de los Estados frente a cualquier acto de particulares. Debe atenderse a las circunstancias particulares del caso y a la concreción de dichas obligaciones de garantía, considerando la previsibilidad de un riesgo real e inmediato.”²⁴⁰

²³⁸ Cf. Corte I.D.H., *Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134. para. 11.a); I/A Court H. R., Corte I.D.H., *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140. párr. 113; y Corte I.D.H., *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192. párr. 77.

²³⁹ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 109; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 120.

²⁴⁰ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 110; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 121.

F. Los periodistas y los medios de comunicación social

1. Importancia del periodismo y de los medios para la democracia. Caracterización del periodismo bajo la Convención Americana

166. El periodismo, en el contexto de una sociedad democrática, representa una de las manifestaciones más importantes de la libertad de expresión e información. Las labores periodísticas y las actividades de la prensa son elementos fundamentales para el funcionamiento de las democracias, ya que son los periodistas y los medios de comunicación quienes mantienen informada a la sociedad sobre lo que ocurre y sus distintas interpretaciones, condición necesaria para que el debate público sea fuerte, informado y vigoroso²⁴¹. También es claro que una prensa independiente y crítica es un elemento fundamental para la vigencia de las demás libertades que integran el sistema democrático²⁴².

167. En efecto, la jurisprudencia interamericana ha sido consistente en reafirmar que, en tanto piedra angular de una sociedad democrática, la libertad de expresión es una condición esencial para que la sociedad esté suficientemente informada²⁴³; que la máxima posibilidad de información es un requisito del bien común, y es el pleno ejercicio de la libertad de información el que garantiza tal circulación máxima²⁴⁴; y que la libre circulación de ideas y noticias no es concebible sino dentro de una pluralidad de fuentes de información, y del respeto a los medios de comunicación²⁴⁵.

168. La importancia de la prensa y del *status* de los periodistas se explica, en parte, por la indivisibilidad entre la expresión y la difusión del pensamiento y la información, y por el hecho de que una restricción a las posibilidades de divulgación representa, directamente y en la misma medida, un límite al derecho a la libertad de expresión, tanto en su dimensión individual como en su dimensión colectiva²⁴⁶. De allí que, en criterio de la Corte Interamericana, las restricciones a la circulación de información por parte del Estado deban minimizarse, en atención a la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática y la responsabilidad que tal importancia impone a los periodistas y comunicadores sociales²⁴⁷.

169. El vínculo directo que tiene con la libertad de expresión diferencia al periodismo de otras profesiones. En criterio de la Corte Interamericana, el ejercicio del periodismo implica que una persona se involucre en actividades definidas o comprendidas en la libertad de expresión que la Convención Americana protege específicamente, las cuales están garantizadas mediante un derecho que coincide en su definición con la actividad periodística. Así, el ejercicio profesional del periodismo no puede diferenciarse del ejercicio

²⁴¹ Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 117 y 118.

²⁴² CIDH. Informe No. 50/99. Caso 11.739. *Héctor Félix Miranda*. México. 13 de abril de 1999, párr. 42; CIDH. Informe No. 130/99, Caso 11.740. *Víctor Manuel Oropeza*. México. 19 de noviembre de 1999, párr. 46.

²⁴³ Corte I.D.H., *Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 68.

²⁴⁴ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 77.

²⁴⁵ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 78.

²⁴⁶ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs. 31 y 32.

²⁴⁷ Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 57.

de la libertad de expresión—por ejemplo atendiendo al criterio de la remuneración—: son actividades “evidentemente imbricadas”, y el periodista profesional es simplemente quien ejerce su libertad de expresión en forma continua, estable y remunerada²⁴⁸. Por su estrecha relación con la libertad de expresión, el periodismo no puede concebirse simplemente como la prestación de un servicio profesional al público mediante la aplicación de conocimientos adquiridos en una universidad, o por quienes están inscritos en un determinado colegio profesional (como podría suceder con otros profesionales), pues el periodismo se vincula con la libertad de expresión inherente a todo ser humano. En términos de la Corte Interamericana, los periodistas se dedican profesionalmente al ejercicio de la libertad de expresión definida expresamente en la Convención Americana, a través de la comunicación social.

170. Por lo tanto, para la jurisprudencia interamericana, las razones de orden público que justifican la colegiatura de otras profesiones no se pueden invocar válidamente en caso del periodismo, porque llevan a limitar en forma permanente, en perjuicio de los no colegiados, el derecho a hacer pleno uso de las facultades que el artículo 13 de la Convención Americana reconoce a toda persona, “lo cual infringe principios primarios del orden público democrático sobre el que ella misma se fundamenta”²⁴⁹. En este sentido, el principio 6 de la Declaración de Principios expresa que, “la colegiación obligatoria o la exigencia de títulos para el ejercicio de la actividad periodística, constituyen una restricción ilegítima a la libertad de expresión”.

171. En el mismo sentido, en su Declaración Conjunta de 2003, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE recordaron que, “el derecho a la libertad de expresión garantiza a todas las personas la libertad de buscar, recibir y difundir información a través de cualquier medio y que, como consecuencia de ello, los intentos de limitar el acceso al ejercicio del periodismo son ilegítimos”, y en consecuencia declararon: (i) que “a los periodistas no se les debe exigir licencia o estar registrados”; (ii) que “no deben existir restricciones legales en relación con quiénes pueden ejercer el periodismo”; (iii) que “los esquemas de acreditación a periodistas sólo son apropiados si son necesarios para proveerles de acceso privilegiado a algunos lugares y/o eventos; dichos esquemas deben ser supervisados por órganos independientes y las decisiones sobre la acreditación deben tomarse siguiendo un proceso justo y transparente, basado en criterios claros y no discriminatorios, publicados con anterioridad”; y (iv) que “la acreditación nunca debe ser objeto de suspensión solamente con base en el contenido de las informaciones de un periodista”.

172. Ahora bien, en cuanto a los medios de comunicación social, la jurisprudencia interamericana ha resaltado que éstos cumplen un papel esencial en tanto vehículos o instrumentos para el ejercicio de la libertad de expresión e información, en sus dimensiones individual y colectiva, en una sociedad democrática²⁵⁰. La libertad de expresión es particularmente importante en su aplicación a la prensa: compete a los medios de comunicación la tarea de transmitir información e ideas sobre asuntos de interés público, y

²⁴⁸ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 74.

²⁴⁹ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 76.

²⁵⁰ Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 117; Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia del 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 149.

el público tiene derecho a recibirlas²⁵¹. En tal sentido, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OSCE y la OEA afirmaron en su Declaración Conjunta de 1999 que, “los medios de comunicación independientes y pluralistas son esenciales para una sociedad libre y abierta y un gobierno responsable”.

2. Responsabilidad inherente al ejercicio del periodismo

173. El periodismo, por su trascendencia social y política, tiene deberes implícitos en su ejercicio y está sometido a responsabilidades, en los términos explicados en este informe. Es importante tener en cuenta que, en lo referente a los periodistas, para exigir responsabilidades debe darse cumplimiento a las exigencias del artículo 13.2 de la Convención Americana—en particular los requisitos de legalidad, finalidad legítima y necesidad de las limitaciones—y, en todo caso, debe atenderse a las características propias del desempeño de esta profesión que se vincula directamente al ejercicio de un derecho definido y protegido por la Convención Americana²⁵². En cualquier caso, dada la importancia de la función que cumplen los medios de comunicación en una sociedad democrática, el principio 6 de la Declaración de Principios establece que, “la actividad periodística debe regirse por conductas éticas, las cuales en ningún caso pueden ser impuestas por los Estados”.

174. En los términos anteriores, resulta razonable sostener que el debate en torno a los medios es un debate necesario y saludable para la democracia. Sin embargo, en este debate, los funcionarios públicos deben recordar que, como lo ha indicado la Corte Interamericana, el cuestionamiento de las conductas de los periodistas o de los medios de comunicación “no justificaría el incumplimiento de las obligaciones estatales de respetar y garantizar los derechos humanos” de todas las personas, sin discriminación²⁵³. Este tema será estudiado más en detalle en la sección siguiente.

3. Derechos de los periodistas y deberes estatales de protección de la integridad e independencia de los periodistas y medios de comunicación

175. A lo largo de su jurisprudencia, la CIDH y la Corte Interamericana han reconocido que los periodistas y los medios de comunicación social son titulares de una serie de derechos que generan obligaciones correlativas en cabeza de las autoridades.

176. En primer lugar, se ha reconocido que la libertad de expresión otorga, tanto a los directivos de medios de comunicación como a los periodistas que laboran en ellos, el derecho a investigar y difundir por esa vía hechos de interés público²⁵⁴; y que en una sociedad democrática, la prensa tiene derecho a informar libremente sobre las actividades estatales, y criticar al gobierno—ya que la ciudadanía tiene un derecho correlativo a ser

²⁵¹ Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia del 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 153.

²⁵² Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 80.

²⁵³ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 62; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 74.

²⁵⁴ Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia del 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 157.

informada sobre lo que ocurre en la comunidad—²⁵⁵. También se ha reconocido que los periodistas tienen el derecho a difundir información sobre temas de legítimo interés público que están disponibles en la prensa extranjera²⁵⁶. En este orden, se ha establecido que al restringir el derecho de los periodistas y los medios de comunicación a circular noticias, ideas y opiniones, se afecta también el derecho del público a recibir información, limitando su libertad para ejercer opciones políticas y desarrollarse plenamente en una sociedad democrática²⁵⁷; y que sancionar a un periodista por ayudar a la diseminación de las afirmaciones realizadas por otra persona o disponibles en la prensa extranjera, es una amenaza seria a la contribución de la prensa a la discusión de temas de interés público²⁵⁸.

177. En tal sentido se pronunciaron también los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE en su Declaración Conjunta de 2003, en la cual manifestaron estar “conscientes del importante papel de control que desempeñan los medios de comunicación y de la importancia para la democracia y para la sociedad como un todo de un periodismo investigativo activo y vibrante”, y afirmaron, en consecuencia, (i) que “los trabajadores de los medios de comunicación que investigan casos de corrupción o actuaciones indebidas no deben ser blanco de acoso judicial u otro tipo de hostigamiento como represalia por su trabajo”, y (ii) que “se debe impulsar a los propietarios de los medios de comunicación para que provean del apoyo apropiado a los periodistas comprometidos con el periodismo investigativo”.

178. La jurisprudencia interamericana también ha sido enfática en cuanto al hecho de que quienes ejercen el periodismo tienen derecho a contar con las condiciones de libertad e independencia requeridas para cumplir a cabalidad con su función crítica de mantener informada a la sociedad, y poder ser, en consecuencia, responsables²⁵⁹. La garantía de la protección de la libertad e independencia de los periodistas es una de las condiciones que se deben cumplir para que los medios de comunicación sean en la práctica verdaderos instrumentos de la libertad de expresión, y no vehículos para restringirla²⁶⁰. En términos de la Corte Interamericana, “la libre circulación de ideas y noticias no es concebible sino dentro de una pluralidad de fuentes de información y del respeto a los medios de comunicación. Pero no basta para ello que se garantice el derecho de fundar o dirigir órganos de opinión pública, sino que es necesario también que los periodistas y, en general, todos aquellos que se dedican profesionalmente a la comunicación social puedan trabajar con protección suficiente para la libertad e independencia que requiere este oficio. Se trata, pues, de un argumento fundado en un interés legítimo de los periodistas y de la colectividad en general, tanto más cuanto son posibles e, incluso, conocidas las manipulaciones sobre la verdad de los sucesos como producto de decisiones adoptadas por algunos medios de comunicación estatales o

²⁵⁵ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia del 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 143 g).

²⁵⁶ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101.5).

²⁵⁷ Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia del 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 163.

²⁵⁸ Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 134.

²⁵⁹ Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 119; Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 150.

²⁶⁰ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 34.

privados”²⁶¹. De allí que la libertad e independencia de los periodistas sea un bien que es necesario proteger y garantizar²⁶². Los medios de comunicación, por su parte, también son titulares del derecho a la independencia y a estar libres de presiones de cualquier índole. Es en este sentido que el principio 13 de la Declaración de Principios establece que, “los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión.”

179. Los comunicadores tienen el derecho de recibir la protección del Estado frente a circunstancias que puedan amenazar su seguridad, su integridad personal o su vida por razón del ejercicio de su profesión. La CIDH ha explicado que la falta de protección a los periodistas amenazados, cuando quiera que exista un riesgo real e inminente conocido por el Estado, podría comprometer la responsabilidad internacional de este último por violación, entre otros, del artículo 13 de la Convención Americana. En efecto, como ya se ha mencionado, las autoridades están en el deber de garantizar la protección de los comunicadores para que puedan ejercer plenamente su derecho a la libertad de expresión, y obviamente para proteger sus derechos fundamentales a la vida, la seguridad personal y la integridad personal y de sus familias, igualmente garantizados por la Convención Americana. La Corte Interamericana ha indicado además que los Estados pueden ser responsables por los actos de terceros, cuando incumplen, por acción u omisión de sus agentes, su obligación de garantía. En particular, la Corte Interamericana ha indicado que el Estado podría ser responsable por las agresiones cometidas por particulares contra los medios y periodistas siempre que se demuestre un incumplimiento del deber de garantía, atendiendo a “las circunstancias particulares del caso y la concreción de dichas obligaciones de garantía, considerando la previsibilidad de un riesgo real e inmediato”²⁶³. Asimismo, como se verá más adelante, la Corte Interamericana ha indicado que los funcionarios públicos deben abstenerse de hacer declaraciones que, en el marco de un contexto de polarización social, aumenten el riesgo de periodistas y medios de sufrir agresiones por parte de terceros. A este respecto, la Corte Interamericana ha indicado que, “[e]n el marco de sus obligaciones de garantía de los derechos reconocidos en la Convención [Americana], el Estado debe abstenerse de actuar de manera tal que propicie, estimule, favorezca o profundice esa vulnerabilidad, y ha de adoptar, cuando sea pertinente, medidas necesarias y razonables para prevenir o proteger los derechos de quienes se encuentren en tal situación, así como, en su caso, investigar hechos que los perjudiquen”²⁶⁴.

180. La situación de agresiones contra periodistas y comunicadores sociales es tan grave que en su Declaración Conjunta de 2000, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OSCE y la OEA incluyeron un segmento titulado “censura a través del asesinato”, en el cual afirmaron que, “los ataques tales como homicidios, secuestros, hostigamiento de y/o amenazas a periodistas y otras personas que ejercen su derecho a la

²⁶¹ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 78.

²⁶² Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 79.

²⁶³ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 110; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 121.

²⁶⁴ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 107; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 118.

libertad de expresión, así como la destrucción material de instalaciones de comunicaciones, representan una amenaza muy significativa para el periodismo independiente y de investigación, para la libertad de expresión y para la libre circulación de la información al público". En igual sentido se pronunciaron en la Declaración Conjunta de 2006, en la cual recordaron nuevamente que "los ataques como los asesinatos, secuestros, hostigamientos y/o amenazas hacia los periodistas y otros que ejercen su derecho a la libertad de expresión, así como la destrucción material de instalaciones comunicacionales, constituyen una amenaza significativa al periodismo independiente y de investigación, a la libertad de expresión y al libre flujo de información al público", y afirmaron que, "los actos de intimidación en contra de periodistas, particularmente los asesinatos y ataques físicos, limitan la libertad de expresión no sólo de los periodistas sino de todos los ciudadanos, porque producen un efecto amedrentador sobre el libre flujo de información. Esto ocurre como consecuencia del temor que genera informar sobre abusos de poder, actividades ilegales u otras irregularidades contra la sociedad. Los Estados tienen la obligación de tomar medidas efectivas para evitar dichos intentos ilegales de limitar la libertad de expresión".

181. Como ya se mencionó, la Corte Interamericana ha indicado que el ejercicio efectivo del derecho a la libertad de expresión implica la existencia de condiciones y prácticas sociales favorables que no generen inhibiciones o actos de autocensura por miedo a represalias violentas o ilegítimas. En este sentido, los actos de violencia pública y/o privada contra medios y periodistas por razón de su línea editorial, colocan a las víctimas de estos actos en condición de especial vulnerabilidad, situación que no puede pasar desapercibida por el Estado. En estos casos, las autoridades deben adoptar todas las medidas para proteger a quienes se encuentran en situación vulnerable y, en todo caso, evitar profundizar dicha situación. Al respecto en los casos *Ríos y otros Vs. Venezuela y Perozo y otros Vs. Venezuela*, la Corte Interamericana sostuvo que, "[e]l ejercicio efectivo de la libertad de expresión implica la existencia de condiciones y prácticas sociales que lo favorezcan. Es posible que esa libertad se vea ilegítimamente restringida por actos normativos o administrativos del Estado o por condiciones de facto que coloquen, directa o indirectamente, en situación de riesgo o mayor vulnerabilidad a quienes la ejerzan o intenten ejercerla, por actos u omisiones de agentes estatales o de particulares. En el marco de sus obligaciones de garantía de los derechos reconocidos en la Convención, el Estado debe abstenerse de actuar de manera tal que propicie, estimule, favorezca o profundice esa vulnerabilidad". Asimismo, el tribunal señaló que el Estado debía "adoptar, cuando sea pertinente, medidas necesarias y razonables para prevenir o proteger los derechos de quienes se encuentren en tal situación, así como, en su caso, investigar hechos que los perjudiquen"²⁶⁵.

182. La Corte Interamericana también ha encontrado que las declaraciones de altos funcionarios públicos contra medios de comunicación y periodistas por razón de su línea editorial, pueden conducir a aumentar el riesgo propio de la actividad de periodismo, "si bien es cierto que existe un riesgo intrínseco a la actividad periodística, las personas que trabajan para determinado medio de comunicación social pueden ver exacerbadas las situaciones de riesgo a las que normalmente se verían enfrentados, si ese medio es objeto de discursos oficiales que puedan provocar o sugerir acciones o ser interpretados por funcionarios públicos o por sectores de la sociedad como instrucciones, instigaciones, o de cualquier forma autorizaciones o apoyos, para la comisión de actos que pongan en riesgo o vulneren la vida, seguridad personal u otros derechos de personas que ejercen labores

²⁶⁵ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 107; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 118.

periodísticas o de quienes ejercen su libertad de expresión²⁶⁶. Asimismo, ha indicado que tales declaraciones de funcionarios públicos pueden comprometer la responsabilidad del Estado, puesto que “las declaraciones de altas autoridades estatales pueden servir no sólo como admisión de la conducta del propio Estado, sino también generar obligaciones a éste”²⁶⁷.

183. En los casos *Ríos y otros Vs. Venezuela* y *Perozo y otros Vs. Venezuela*, al referirse a la protección de los periodistas, directivos y demás miembros de los medios de comunicación que habían sido objeto de los pronunciamientos oficiales, tanto la Corte Interamericana como la CIDH consideraron que una medida que habría contribuido a la protección de los las víctimas, y que no se había presentado, habría sido un rechazo público y enérgico de las agresiones que contra ellos se habían llevado a cabo, “[e]n el contexto de los hechos del presente caso, es posible considerar que la conducta apropiada de altas autoridades públicas frente a actos de agresión contra periodistas, en razón de su rol de comunicadores en una sociedad democrática, hubiese sido la manifestación pública de reprobación de tales hechos”²⁶⁸. Como ya se mencionó, para la Corte Interamericana, si bien el ejercicio del periodismo implicaba un riesgo intrínseco, éste podía exacerbarse cuando su actividad era objeto de discursos oficiales²⁶⁹.

184. En los casos mencionados, la Corte Interamericana encontró que los discursos oficiales habían incrementado la vulnerabilidad de las víctimas, lo que derivó en una “omisión de las autoridades estatales en su deber de prevenir los hechos, pues pudo ser interpretado por individuos y grupos de particulares de forma tal que derivaran en actos de violencia contra las presuntas víctimas, así como en obstaculizaciones a su labor periodística”²⁷⁰. También fue explícita en cuanto a que, conocida esta “situación de vulnerabilidad real en que se encontraron las presuntas víctimas para realizar su labor periodística”, el contenido de algunos de los pronunciamientos oficiales resultaban “incompatibles con la obligación estatal de garantizar los derechos de esas personas a la integridad personal y a la libertad de buscar, recibir y difundir información, al haber podido intimidar a quienes se hallaban vinculados con ese medio de comunicación y constituir falta al deber de prevenir situaciones violatorias o de riesgo para los derechos de las personas”²⁷¹.

²⁶⁶ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 143; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 155.

²⁶⁷ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 120; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 131.

²⁶⁸ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 142; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 154.

²⁶⁹ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 143, párr. 143; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 155.

²⁷⁰ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 148; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 160.

²⁷¹ Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 161; Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs.*

También estimó que no bastaba con que las autoridades ordenaran las medidas de protección para entender que se había cumplido con dicho deber, ya que esto “no demuestra que el Estado haya protegido efectivamente a los beneficiarios de la orden en relación con los hechos analizado”²⁷².

185. En los casos mencionados, no resultó probado que agentes del Estado hubieran afectado directamente la integridad física de las víctimas; sin embargo la obstaculización de su labor y la afectación de su integridad por particulares sí fueron probadas. En el caso *Ríos y otros Vs. Venezuela*, la Corte Interamericana encontró que, “en cinco de los hechos probados ha sido constatado que personas o grupos de particulares indeterminados causaron daños a la integridad física y obstaculizaron el ejercicio de la labor periodística” de varias de las víctimas y que “en 10 de los hechos probados ha sido constatado que personas o grupos de particulares indeterminados obstaculizaron el ejercicio de la labor periodística”²⁷³ de varios periodistas. En el caso *Perozo y otros Vs. Venezuela*, la Corte Interamericana concluyó se había verificado que, en “cinco de los hechos probados ha sido constatado que personas o grupos de particulares indeterminados causaron daños a la integridad física y obstaculizaron el ejercicio de la labor periodística” de varios periodistas y que, en “15 de los hechos probados ha sido constatado que personas o grupos de particulares indeterminados obstaculizaron el ejercicio de la labor periodística”²⁷⁴.

186. La Corte Interamericana estimó además que, en ambos casos, aunque no se habían presentado evidencias del daño moral, se consideraba probado que las víctimas habían sufrido “amedrentamientos y obstaculizaciones” e incluso “agresiones, amenazas y hostigamientos en el ejercicio de su labor periodística” lo cual había generado diferentes afectaciones “en su vida profesional y personal” como “temor al realizar su labor periodística en las calles”, necesidad de usar “chaleco antibalas y máscaras antigases”, “temor de asistir a lugares públicos y de cubrir determinados eventos”²⁷⁵. Asimismo, en el caso *Ríos y otros Vs. Venezuela*, algunas víctimas se habían mudado “de municipio o estado”, otras se retiraron “por un tiempo o definitivamente de sus labores”, y otras “dejaron de ejercer el periodismo en la calle”²⁷⁶.

187. Después de analizar la situación de las investigaciones iniciadas por el Estado sobre los hechos, la Corte Interamericana concluyó que “los referidos pronunciamientos de altos funcionarios públicos” habían puesto a quienes trabajaban en los medios de

Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 149.

²⁷² Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 143; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 155.

²⁷³ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 265; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 279.

²⁷⁴ Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 279.

²⁷⁵ Corte I.D.H. *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 272; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 286.

²⁷⁶ Corte I.D.H. *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 272.

comunicación involucrados, “y no solamente a sus dueños, directivos o quienes fijen su línea editorial [...] en una posición de mayor vulnerabilidad relativa frente al Estado y a determinados sectores de la sociedad”. Específicamente, “la reiteración del contenido de tales pronunciamientos o discursos durante ese período pudo haber contribuido a acentuar un ambiente de hostilidad, intolerancia o animadversión, por parte de sectores de la población, hacia las presuntas víctimas” vinculadas con ese medio de comunicación²⁷⁷. La Corte Interamericana también estimó que las agresiones estaban relacionadas con el ejercicio del periodismo por parte de las víctimas, puesto que las situaciones o eventos en que habían ocurrido las agresiones “pudieron haber tenido un interés público o carácter o relevancia de noticia para ser eventualmente difundida”, por lo que “las presuntas víctimas vieron limitadas, restringidas o anuladas sus posibilidades de buscar y recibir información, en tanto equipos periodísticos, por acciones de individuos particulares que los agredieron, intimidaron o amenazaron”²⁷⁸. Con base en lo anterior, concluyó que los hechos “conformaron formas de obstrucción, obstaculización y amedrentamiento para el ejercicio de las labores periodísticas de las presuntas víctimas, expresadas en ataques o puesta en riesgo de su integridad personal, que en los contextos de los referidos pronunciamientos de altos funcionarios públicos y de omisión de las autoridades estatales en su deber de debida diligencia en las investigaciones, constituyeron faltas a las obligaciones estatales de prevenir e investigar los hechos”²⁷⁹.

²⁷⁷ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 272, párr. 332; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 360

²⁷⁸ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 272, párr. 333; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 361

²⁷⁹ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 272, párr. 334; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 362. En el caso *Ríos y otros Vs. Venezuela* se habían iniciado varios procesos penales, que en ningún caso habían llevado a una condena contra los responsables. La Corte Interamericana encontró que en estos procesos se habían presentado falta de investigación de algunos hechos (párrs. 292-304), cambios frecuentes del fiscal encargado (párrs. 308-311), inactividad del Ministerio Público en la adopción de decisiones (párrs. 312-318) y falta de diligencia en la evaluación médico legal (párrs. 319-322). Asimismo, concluyó que, “en la mayoría de las investigaciones iniciadas se evidencia una inactividad procesal injustificada” e incluso en algunas encontró que “no se han llevado a cabo todas las diligencias necesarias para la comprobación de la materialidad de los hechos” (párr. 331), y como consecuencia de esto, “el conjunto de las investigaciones no constituyó un medio efectivo para garantizar los derechos a la integridad personal y a buscar, recibir y difundir información de las presuntas víctimas” (párr. 331). En el caso *Perozo y otros Vs. Venezuela*, mencionado antes, también se habían iniciado numerosas investigaciones penales y procedimientos ante la Defensoría del Pueblo. La Corte Interamericana encontró que en estos procesos se habían presentado falta de investigación de algunos hechos (párrs. 331-321), cambios frecuentes del fiscal encargado (párrs. 326-330), inactividad del Ministerio Público en la adopción de decisiones (párr. 331-337), falta de diligencia en el desarrollo de algunas investigaciones (párrs. 338-341), falta de pronunciamiento oportuno cuando se requería el inicio de otra acción (párrs. 342-343), retardo injustificado para resolver solicitudes de sobreseimiento (párr. 344), e inactividad en los procedimientos ante la Defensoría del Pueblo (párrs. 350-357). Asimismo, concluyó que no se había actuado con diligencia en la investigación de las agresiones contra los periodistas y el canal: “la Corte observa que sólo se iniciaron investigaciones en 19 de los 48 hechos denunciados; que en la mayoría de esas investigaciones iniciadas se evidencia una inactividad procesal que no fue justificada por el Estado; y que en algunas de estas investigaciones no se llevaron a cabo todas las diligencias necesarias para proceder a la comprobación de la materialidad de los hechos. Además, en esas 19 investigaciones, en que no se llegó a identificar a algún responsable de los hechos, se constataron retardos en la emisión de ciertas decisiones por parte de los órganos encargados de la persecución penal, así como de aquellos que cumplen una función jurisdiccional, que no fueron justificados por el Estado.” Como consecuencia de lo anterior, “el conjunto de las investigaciones no constituyó un medio efectivo para garantizar los derechos a la integridad personal y a buscar, recibir y difundir información de las presuntas víctimas” (párr. 359).

188. En este sentido, la CIDH ha considerado de manera reiterada que en casos de ataques contra periodistas o comunicadores sociales, la falta de investigación y aplicación de justicia por el Estado compromete su responsabilidad internacional, porque la libertad de expresión debe estar amparada en la práctica por garantías judiciales efectivas que permitan investigar, sancionar y reparar los abusos y crímenes contra periodistas.

189. A este respecto, el principio 9 de la Declaración de Principios establece que, “el asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”. En términos de la CIDH, en los casos de crímenes contra periodistas, “la falta de una investigación exhaustiva, que conduzca a la sanción penal de todos los responsables de un asesinato de un periodista, constituye igualmente una violación del derecho a la libertad de expresión, por el efecto atemorizador que tiene la impunidad sobre la ciudadanía”²⁸⁰, y “la renuncia de un Estado a la investigación completa del asesinato de un periodista resulta especialmente grave por el impacto que tiene sobre la sociedad”²⁸¹.

190. A su vez, la Corte Interamericana ha considerado que la investigación sobre la posible vulneración de un derecho como la vida o la integridad física, puede ser un medio para “amparar, proteger o garantizar este derecho [a la libertad de expresión]” y que la intensidad de la obligación de investigar depende de “la gravedad de los delitos cometidos y la naturaleza de los derechos lesionados” alcanzando en algunos casos la naturaleza de *jus cogens*²⁸². También ha indicado que la obligación de investigar se deriva de las normas de derecho interno que consagran la obligación de investigar, de dónde: “corresponde a los Estados Parte disponer, de acuerdo con los procedimientos y a través de los órganos establecidos en su Constitución y sus leyes, qué conductas ilícitas serán investigadas de oficio y regular el régimen de la acción penal en el procedimiento interno, así como las normas que permitan que los ofendidos o perjudicados denuncien o ejerzan la acción penal y en su caso, participen en la investigación y en el proceso”²⁸³. En todo caso, el derecho penal no es siempre el recurso adecuado para proteger las violaciones de la libertad de expresión y su idoneidad depende de las vulneraciones a este derecho en cada caso: “la idoneidad de la vía penal como recurso adecuado y efectivo para garantizarla dependerá del acto u omisión violatorio de ese derecho”²⁸⁴. En los casos en que la afectación de la libertad de expresión esta relacionada con vulneraciones de otros derechos “como la libertad personal, la

²⁸⁰ CIDH. Informe No. 130/99. Caso 11.740. *Víctor Manuel Oropeza*. México. 19 de noviembre de 1999, párr. 47.

²⁸¹ CIDH. Informe No. 50/99. Caso 11.739. *Héctor Félix Miranda*. México. 13 de abril de 1999, párr. 52. CIDH. Informe No. 130/99. Caso 11.740. *Víctor Manuel Oropeza*. México. 19 de noviembre de 1999, párr. 58.

²⁸² Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 272, párr. 283; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 298.

²⁸³ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 272, párr. 284; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 299.

²⁸⁴ Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 300.

integridad personal o la vida”, el derecho penal “puede constituir un recurso adecuado para amparar tal situación”²⁸⁵.

191. En forma conexa, se ha reconocido que las agresiones contra los periodistas, al tener el objetivo de silenciarlos, son igualmente violaciones del derecho de la sociedad a acceder libremente a la información²⁸⁶. De allí que la responsabilidad internacional del Estado también se comprometa en estos casos por el efecto inhibitorio y amedrentador que tiene la falta de protección contra las agresiones. El asesinato de un periodista y la falta de investigación y sanción penal de los responsables por el Estado tiene un impacto tanto sobre los demás periodistas como sobre el resto de la sociedad: “este tipo de crimen tiene un efecto amedrentador sobre otros periodistas, pero también sobre cualquier ciudadano, pues genera el miedo de denunciar los atropellos, abusos e ilícitos de todo tipo. La [CIDH] considera que tal efecto solamente puede ser evitado mediante la acción decisiva del Estado para castigar a quienes resulten responsables, tal como corresponde a su obligación bajo el derecho internacional y el derecho interno. El Estado [...] debe enviar a la sociedad el mensaje firme de que no habrá tolerancia para quienes incurran en violaciones tan graves al derecho a la libertad de expresión”²⁸⁷, y “el homicidio del periodista constituye una agresión contra todo ciudadano con vocación de denunciar arbitrariedades y abusos en la sociedad agravada por la impunidad de sus autores”²⁸⁸.

192. En igual sentido se pronunciaron, en su Declaración Conjunta de 1999, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OSCE y la OEA, al afirmar que, “los [E]stados deben asegurar un proceso judicial eficaz, serio e imparcial, basado en el Estado de Derecho, a fin de combatir la impunidad de quienes perpetran ataques contra la libertad de expresión”. Asimismo, en la Declaración Conjunta de 2000, establecieron que, “los Estados están obligados a adoptar medidas adecuadas para poner fin al clima de impunidad. Entre otras cosas, deben asignar recursos y atención suficientes para prevenir los ataques a periodistas y otras personas que ejercen su derecho a la libertad de expresión, investigar esos ataques cuando se producen, enjuiciar a los responsables e indemnizar a las víctimas”. En la Declaración Conjunta de 2006 también abordaron este tema, al señalar que, “en particular, los Estados deberían condenar expresamente estos ataques cuando ocurran, investigarlos pronta y efectivamente para sancionar debidamente a los responsables y compensar a las víctimas en los casos que correspondan. Los Estados también deberán informar al público en forma regular sobre estos procedimientos”.

193. Por último, se ha reconocido en cabeza de los periodistas y comunicadores el derecho a la reserva de las fuentes. El principio 8 de la Declaración de Principios establece que, “todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales”.

²⁸⁵ Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 300.

²⁸⁶ CIDH. Informe No. 50/99. Caso 11.739. *Héctor Félix Miranda*. México. 13 de abril de 1999, párr. 42; CIDH. Informe No. 130/99, Caso 11.740. *Víctor Manuel Oropeza*. México. 19 de noviembre de 1999, párr. 46.

²⁸⁷ CIDH. Informe No. 130/99. Caso 11.740. *Víctor Manuel Oropeza*. México. 19 de noviembre de 1999, párr. 58.

²⁸⁸ CIDH. Informe No. 130/99. Caso 11.740. *Víctor Manuel Oropeza*. México. 19 de noviembre de 1999, párr. 61.

4. Periodistas que cubren situaciones de conflicto armado o de emergencia

194. Especial atención ha merecido la situación de los periodistas que informan sobre situaciones de conflicto armado o de emergencia. La CIDH ha reconocido, en primer lugar, que forma parte del campo de actividades periodísticas cubiertas por el derecho a la libertad de expresión el visitar comunidades afectadas por situaciones de orden público o conflicto armado, documentar sus condiciones de vida, recoger testimonios y denuncias de violaciones de sus derechos humanos por las autoridades; y que cualquier atentado o represalia por las autoridades como consecuencia del ejercicio de estas actividades es una violación del derecho a la libertad de pensamiento y expresión²⁸⁹.

195. En esta misma línea, la CIDH ha especificado que los periodistas que cubren situaciones de conflicto armado, pese a exponerse a riesgos derivados del conflicto, no pierden por ello su condición de civiles, y por lo mismo continúan amparados por las garantías aplicables del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos—particularmente por las garantías derivadas del principio de distinción²⁹⁰.

196. En forma conexas, se ha reconocido que los ataques contra periodistas que cubren situaciones de conflicto armado viola tanto el aspecto individual de la libertad de expresión—pues se les impide ejercer su derecho a buscar, cubrir y difundir información, y se genera un efecto de hostigamiento y amedrentamiento contra los demás periodistas que afectará la información transmitida—, como su aspecto colectivo—pues se priva a la sociedad del derecho a conocer la información que los periodistas obtienen²⁹¹. Por esta razón, la CIDH ha reconocido que dada la importancia de la labor de información social que cumplen los periodistas que cubren situaciones de conflicto armado, la prensa que opera en estas circunstancias debe ser objeto de especiales protecciones y facilidades por parte del Estado, incluso si el conflicto es con grupos armados ilegales: “las facilidades para la prensa en períodos de conflicto armado aun con elementos armados irregulares requiere la más alta protección. Son los periodistas quienes, arriesgando sus vidas, llevan al público una visión independiente y profesional de lo que realmente ocurre en áreas de conflicto”²⁹². En consecuencia, al existir un conflicto armado, y al conocer la condición de periodistas de determinadas personas, el Estado les debe otorgar la mayor protección posible, y el máximo grado de garantías para que cumplan su función de buscar y transmitir información sobre el tema²⁹³.

197. Por su parte, la Corte Interamericana ha afirmado que, en situaciones de grave tensión social o de alteración del orden público, no basta con que las autoridades ordenen las medidas de protección, ya que esto “no demuestra que el Estado haya protegido efectivamente a los beneficiarios de la orden en relación con los hechos analizados”. Se requiere, en todo caso, de su adecuada, coherente y consistente implementación. La Corte Interamericana también ha indicado que la afirmación estatal, según la cual, los periodistas

²⁸⁹ CIDH. Informe No. 29/96, Caso 11.303. *Carlos Ranferí Gómez López*. 16 de octubre de 1996, párr. 92.

²⁹⁰ CIDH. Informe No. 38/97. Caso 10.548. *Hugo Bustíos Saavedra*. Perú. 16 de octubre de 1997, párr. 61.

²⁹¹ CIDH. Informe No. 38/97. Caso 10.548. *Hugo Bustíos Saavedra*. Perú. 16 de octubre de 1997, párrs. 76 y 77.

²⁹² CIDH. Informe No. 38/97. Caso 10.548. *Hugo Bustíos Saavedra*. Perú. 16 de octubre de 1997, párr. 73.

²⁹³ CIDH. Informe No. 38/97. Caso 10.548. *Hugo Bustíos Saavedra*. Perú. 16 de octubre de 1997, párr. 75.

“habrían actuado más allá de lo que las autoridades estatales podían razonablemente prevenir y hacer” o bien, que desobedecieron las instrucciones, deben ser probadas por el propio Estado²⁹⁴.

5. Condiciones inherentes al funcionamiento de los medios de comunicación

198. En relación con los medios de comunicación, la libertad de expresión exige ciertas condiciones respecto de su funcionamiento, “de manera que, en la práctica, sean verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla”²⁹⁵, ya que son los medios los que sirven para materializar el ejercicio de este derecho, “de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad”²⁹⁶. Tales condiciones son, entre otras: (a) la pluralidad de medios²⁹⁷; (b) la aplicación de las normas antimonopolio en este campo, para prevenir la concentración de los medios, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar²⁹⁸—condición en relación con la cual el Principio 12 de la Declaración de Principios dispone que, “los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos”—; y (c) la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas que laboran en ellos²⁹⁹. De igual modo, se ha reconocido que la libertad de expresión “requiere que los medios de comunicación social estén virtualmente abiertos a todos sin discriminación, o, más exactamente, que no haya individuos o grupos que, *a priori*, estén excluidos del acceso a tales medios”³⁰⁰.

199. El pluralismo y la diversidad en los medios de comunicación son de particular importancia para el ejercicio pleno y universal del derecho a la libertad de expresión. Estas reglas apuntan hacia el deber estatal de garantizar el máximo pluralismo y diversidad en el debate público. En términos de la Corte Interamericana, la máxima posibilidad de información es un requisito del bien común, y es el pleno ejercicio de la libertad de información el que garantiza tal circulación máxima³⁰¹. Por ello, el Estado debe impulsar el pluralismo al mayor grado posible, para así lograr un equilibrio en la participación de las distintas informaciones en el debate público, y también para proteger los derechos humanos de quienes enfrentan el

²⁹⁴ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 154; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 167.

²⁹⁵ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 34.

²⁹⁶ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 34.

²⁹⁷ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 34.

²⁹⁸ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 34.

²⁹⁹ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 34.

³⁰⁰ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 34.

³⁰¹ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 77.

poder de los medios. En palabras de la Corte Interamericana, “[d]ada la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática y la elevada responsabilidad que ello entraña para quienes ejercen profesionalmente labores de comunicación social, el Estado no sólo debe minimizar las restricciones a la circulación de la información sino también equilibrar, en la mayor medida de lo posible, la participación de las distintas informaciones en el debate público, impulsando el pluralismo informativo. En consecuencia, la equidad debe regir el flujo informativo. En estos términos puede explicarse la protección de los derechos humanos de quien enfrenta el poder de los medios y el intento por asegurar condiciones estructurales que permitan la expresión equitativa de las ideas”³⁰².

G. El ejercicio de la libertad de expresión por parte de los funcionarios públicos

200. Los funcionarios públicos, como todas las personas, son titulares del derecho a la libertad de expresión en sus diversas manifestaciones. No obstante, en su caso, el ejercicio de esta libertad fundamental adquiere ciertas connotaciones y características específicas que han sido reconocidas por la jurisprudencia interamericana, particularmente en los ámbitos de: (a) los especiales deberes a los que están sujetos por causa de su condición de funcionarios estatales; (b) el deber de confidencialidad al que pueden estar sujetos ciertos tipos de información manejada por el Estado; (c) el derecho y deber de los funcionarios públicos de efectuar denuncias de violaciones a los derechos humanos; y (d) la situación particular de los miembros de las Fuerzas Armadas.

201. En cuanto al impacto de las declaraciones de los funcionarios públicos sobre los derechos de otros, la Corte Interamericana ha señalado que, bajo ciertas circunstancias, aun cuando los discursos oficiales no autoricen, instiguen, ordenen, instruyan o promuevan expresamente actos de violencia contra determinados ciudadanos, su reiteración y contenido puede aumentar la “vulnerabilidad relativa” de estos grupos y así el riesgo al que se encuentran enfrentados³⁰³.

1. Deberes generales a los que está sujeto el ejercicio de la libertad de expresión por parte de los funcionarios públicos

202. *Deber de pronunciarse en ciertos casos, en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, sobre asuntos de interés público.* Para la Corte Interamericana, la trascendente función democrática de la libertad de expresión exige que en determinados casos, los funcionarios públicos efectúen pronunciamientos sobre asuntos de interés público en cumplimiento de sus atribuciones legales. En otras palabras, bajo ciertas circunstancias el ejercicio de su libertad de expresión no es solamente un derecho, sino un deber³⁰⁴. En

³⁰² Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 57; Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 113; Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 106; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 117.

³⁰³ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 145; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 157.

³⁰⁴ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 139; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 151.

términos del tribunal, “[l]a Corte [Interamericana] ha reiterado numerosas veces la importancia que posee la libertad de expresión en una sociedad democrática, especialmente aquella referida a asuntos de interés público. [...] Por lo anterior, no sólo es legítimo sino que en ciertas ocasiones es un deber de las autoridades estatales pronunciarse sobre cuestiones de interés público”³⁰⁵.

203. *Deber especial de constatación razonable de los hechos que fundamentan sus pronunciamientos.* Cuando los funcionarios públicos ejercen su libertad de expresión, sea en cumplimiento de un deber legal o como simple ejercicio de su derecho fundamental a expresarse, “están sometidos a ciertas limitaciones en cuanto a constatar en forma razonable, aunque no necesariamente exhaustiva, los hechos en los que fundamentan sus opiniones, y deberían hacerlo con una diligencia aún mayor a la empleada por los particulares, en atención al alto grado de credibilidad de la que gozan y en aras a evitar que los ciudadanos reciban una versión manipulada de los hechos”³⁰⁶.

204. *Deber de asegurarse de que sus pronunciamientos no constituyan violaciones a los derechos humanos.* Por las obligaciones estatales de garantía, respeto y promoción de los derechos humanos, es deber de los funcionarios públicos asegurarse de que al ejercer su libertad de expresión no estén causando el desconocimiento de derechos fundamentales. En palabras de la Corte Interamericana, “deben tener en cuenta que en tanto funcionarios públicos tienen una posición de garante de los derechos fundamentales de las personas y, por tanto, sus declaraciones no pueden llegar a desconocer dichos derechos”³⁰⁷. En consecuencia, los funcionarios públicos no pueden, por ejemplo, vulnerar el principio de presunción de inocencia al imputar a medios de comunicación o a periodistas, delitos que no han sido investigados y definidos judicialmente.

205. *Deber de asegurarse de que sus pronunciamientos no constituyan una injerencia arbitraria, directa o indirecta, en los derechos de quienes contribuyen a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento.* Los funcionarios públicos también tienen el deber de asegurarse que con sus pronunciamientos no están lesionando los derechos de quienes contribuyen a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento, tales como periodistas y medios de comunicación. A este respecto, la Corte Interamericana ha indicado que los funcionarios deben atender al contexto en el cual se expresan para asegurarse de que sus expresiones no constituyen, “formas de injerencia directa o indirecta o presión lesiva en los derechos de quienes pretenden contribuir a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento”. Este deber de los funcionarios se acentúa en situaciones en las que se presenta, “conflictividad social, alteraciones del orden público o polarización social o

³⁰⁵ Corte I.D.H., *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 131.

³⁰⁶ Corte I.D.H., *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 131. También en: Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 139; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 151

³⁰⁷ Corte I.D.H., *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 131.

*política”, debido a los “riesgos que pueden implicar para determinadas personas o grupos en un momento dado”*³⁰⁸.

206. *Deber de asegurarse de que sus pronunciamientos no interfieran sobre la independencia y autonomía de las autoridades judiciales.* Por último, los funcionarios públicos están en el deber de garantizar que al ejercer su libertad de expresión, no están interfiriendo sobre el adecuado funcionamiento de las demás autoridades en perjuicio de los derechos de las personas, en particular sobre la autonomía e independencia judicial. Para la Corte Interamericana, “los funcionarios públicos, en especial las más altas autoridades de [g]obierno, deben ser particularmente cuidadosos en orden a que sus declaraciones públicas no constituyan una forma de injerencia o presión lesiva de la independencia judicial o puedan inducir o sugerir acciones por parte de otras autoridades que vulneren la independencia o afecten la libertad del juzgador”, puesto que ello afectaría los derechos correlativos a dicha independencia de los que son titulares los ciudadanos³⁰⁹.

207. Dos sentencias emitidas en 2009 por la Corte Interamericana son ilustrativas del impacto del discurso de los funcionarios públicos frente a la vulnerabilidad de periodistas y de personas vinculadas a un medio de comunicación. Ambos casos implican hechos muy similares y las decisiones de la Corte Interamericana fueron adoptadas casi en los mismos términos. El tribunal, en ambos casos, reconoció que el contexto en cual que se habían pronunciado los discursos y declaraciones de los funcionarios públicos era de “alta polarización y conflictividad política y social”³¹⁰. Asimismo, constató que en los dos casos se habían cometido, por parte de particulares, agresiones contra las instalaciones de los canales y contra los periodistas, en la mayoría de los casos, mientras desempeñaban su oficio³¹¹, y también, que diversos funcionarios públicos habían efectuado declaraciones que asociaban a ambos canales con actos delictivos³¹².

208. La Corte Interamericana consideró que estos pronunciamientos podían considerarse oficiales puesto que, “los referidos funcionarios públicos hicieron uso, en ejercicio de su investidura, de los medios que el Estado les proporcionaba para emitir sus declaraciones y discursos”, y que resultaba suficiente para analizar el caso “en los contextos en que ocurrieron los hechos, que el contenido de tales pronunciamientos fue reiterado en

³⁰⁸ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 139; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 151.

³⁰⁹ Corte I.D.H., *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 131.

³¹⁰ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 121; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 132.

³¹¹ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 129 a 133; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 141 a 145.

³¹² Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 127; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 139.

varias oportunidades durante ese período”. Sin embargo, consideró que estos hechos no se habían acreditado como “política de Estado”³¹³.

209. En ambos casos, la Corte Interamericana consideró que si bien los discursos oficiales no habían autorizado, instigado, ordenado, instruido o promovido la violencia contra las víctimas, sí las habían puesto en una situación de mayor vulnerabilidad frente al Estado y algunos sectores sociales³¹⁴. También afirmó que el impacto de estos discursos recaía sobre todos aquéllos que trabajaban en los medios afectados, puesto que, independientemente de lo que personalmente opinaran estos frente al gobierno, el discurso oficial había creado una percepción general sobre dichos medios de comunicación y sobre todos los comunicadores que en ellos laboraban: “La auto-identificación de todas las presuntas víctimas con la línea editorial [...] no es una *conditio sine qua non* para considerar que un grupo de personas, conformado por personas vinculadas con ese medio de comunicación social, se vieran enfrentadas, en mayor o menor grado según el cargo que desempeñaban, a una misma situación de vulnerabilidad. De hecho, no es relevante ni necesario que todos los trabajadores [de un medio de comunicación] tuviesen una opinión o posición política concordante con la línea editorial [de dicho medio]. Es suficiente la mera percepción de la identidad ‘opositora’, ‘golpista’, ‘terrorista’, ‘desinformadora’ o ‘desestabilizadora’, proveniente principalmente del contenido de los referidos discursos, para que ese grupo de personas, por el solo hecho de ser identificables como trabajadores de ese canal de televisión y no por otras condiciones personales, corrieran el riesgo de sufrir consecuencias desfavorables para sus derechos, ocasionadas por particulares”³¹⁵.

210. La Corte Interamericana consideró que no se había probado que las personas que habían agredido a las víctimas y a sus respectivas sedes contaran con apoyo oficial o estuvieran cumpliendo instrucciones de algún órgano o funcionario³¹⁶. Sin embargo, afirmó que, dado el contexto de polarización del país y la percepción que tenía el gobierno y algunos sectores de la sociedad sobre los medios de comunicación involucrados en el caso, los pronunciamientos de los funcionarios públicos crearon³¹⁷ o propiciaron³¹⁸, y en todo caso “contribuyeron a acentuar o exacerbar, situaciones de hostilidad, intolerancia o animadversión por parte de sectores de la población hacia las personas vinculadas con ese

³¹³ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 138; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 150.

³¹⁴ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 138; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 157.

³¹⁵ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 146; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 158.

³¹⁶ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 147; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 159.

³¹⁷ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 148.

³¹⁸ Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 160.

medio de comunicación”³¹⁹. El “contenido” de los discursos, la “alta investidura” de quienes los pronunciaron y su “reiteración”, configuró en ambos casos la “omisión de las autoridades estatales en su deber de prevenir los hechos, pues pudo ser interpretado por individuos y grupos de particulares de forma tal que derivaran en actos de violencia contra las presuntas víctimas, así como en obstaculizaciones a su labor periodística”.

211. Finalmente, dada la situación de vulnerabilidad real de las víctimas para realizar su labor periodística, la cual era conocida por el Estado, algunos contenidos de estos discursos oficiales eran incompatibles con la obligación de garantizar los derechos de las víctimas. En palabras de la Corte Interamericana, “en la situación de vulnerabilidad real en que se encontraron las presuntas víctimas para realizar su labor periodística, conocida por las autoridades estatales, algunos contenidos de los referidos pronunciamientos son incompatibles con la obligación estatal de garantizar los derechos de esas personas a la integridad personal y a la libertad de buscar, recibir y difundir información, al haber podido intimidar a quienes se hallaban vinculados con ese medio de comunicación y constituir falta al deber de prevenir situaciones violatorias o de riesgo para los derechos de las personas”³²⁰.

212. Dado lo anterior, la Corte Interamericana ordenó, “disponer, como garantía de no repetición, que el Estado adopte las medidas necesarias para evitar restricciones indebidas y obstaculizaciones directas o indirectas al ejercicio de la libertad de buscar, recibir y difundir información de las presuntas víctimas”³²¹.

213. En otros casos en los cuales la Relatoría Especial y la CIDH han constatado que los discursos oficiales aumentan la vulnerabilidad de periodistas y medios de comunicación y, con ello, el riesgo de sufrir afectaciones de sus derechos fundamentales, citando la doctrina y la jurisprudencia interamericana, han indicado que los funcionarios públicos, especialmente los que ocupan las más altas posiciones del Estado, tienen el deber de respetar la circulación de informaciones y opiniones, incluso, cuando éstas son contrarias a sus intereses y posiciones. En este sentido, deben promover de manera activa el pluralismo y la tolerancia propios de una sociedad democrática. Esta obligación se deriva de la obligación de proteger los derechos humanos de todas las personas y, en particular, de quienes se encuentran en situación de riesgo extraordinario, como los periodistas o defensores de derechos humanos que han sido objeto de amenazas o que cuentan con medidas de protección nacionales o internacionales. En estos casos, el Estado no sólo debe ejercer diligentemente su deber de garantía, sino que tiene que evitar incrementar el nivel de riesgo al cual estas personas se encuentran expuestas³²².

³¹⁹ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 148; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 160.

³²⁰ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 149; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 161.

³²¹ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 406.

³²² Al respecto se puede confrontar, por ejemplo, el Comunicado de Prensa N° R05/09, en el cual los relatores para la libertad de expresión de la ONU y de la OEA manifiestan su preocupación por los señalamientos de altas autoridades del gobierno colombiano contra un periodista. Ginebra-Washington, 9 de febrero de 2009. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=738&IID=2>.

2. El deber de confidencialidad al que pueden estar sujetos ciertos tipos de información manejada por el Estado

214. La Corte Interamericana ha aceptado que, bajo ciertas circunstancias y cuando están dadas las condiciones para sustraer del conocimiento del público cierta información bajo control del Estado, los empleados o funcionarios de una institución tienen un deber de guardar confidencialidad. En todo caso, para que una información pueda quedar cobijada por la reserva, se requiere que se satisfagan los requisitos estudiados en el siguiente capítulo, referido al derecho de acceso a la información. La Corte Interamericana también ha aceptado en términos generales que, en ciertos casos, el incumplimiento del deber de confidencialidad puede causar responsabilidades administrativas, civiles o disciplinarias para tales funcionarios³²³.

215. No obstante, la Corte Interamericana también ha precisado que tal deber de confidencialidad no abarca la información relativa a la institución o a las funciones que ésta cumple, cuando dicha información ya se ha hecho pública³²⁴.

216. En su Declaración Conjunta de 2002, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE afirmaron que, “el derecho de los jueces a la libertad de expresión y a formular comentarios sobre asuntos de interés público sólo debe estar sometido a restricciones claramente delimitadas conforme sea necesario para proteger su independencia e imparcialidad”.

3. El derecho y deber de los funcionarios públicos de efectuar denuncias de violaciones a los derechos humanos

217. La libertad de expresión comprende el derecho de los funcionarios públicos, incluidos los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía, a efectuar denuncias sobre violaciones de derechos humanos que entren en su conocimiento—lo cual también constituye el cumplimiento de un deber constitucional y legal que les atañe—. El ejercicio de esta manifestación de la libertad de expresión, que es vital para la preservación del estado de derecho en las democracias del continente, no puede ser obstruido por las autoridades ni ser causa de posteriores actos retaliatorios contra los funcionarios públicos que efectúan las denuncias. En términos de la CIDH, “el ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento en una sociedad democrática comprende el derecho a no ser perseguido ni molestado a causa de sus opiniones o de denuncias, o críticas contra funcionarios públicos. [...] Esta protección es mucho más amplia, sin embargo, cuando las expresiones formuladas por una persona se refieren a denuncias sobre violaciones a los derechos humanos. En este caso, no sólo se está violando el derecho individual de una persona a transmitir o difundir una información, sino que se está violando el derecho de toda la comunidad a recibir informaciones”³²⁵.

4. La situación particular de los miembros de las Fuerzas Armadas

218. Los miembros de las Fuerzas Armadas también son titulares de la libertad de expresión, pueden ejercer este derecho legítimamente, y las limitaciones frente a ellos

³²³ Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 77.

³²⁴ Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 77.

³²⁵ CIDH. Informe No. 20/99. Caso No. 11.317. *Rodolfo Robles Espinoza e Hijos*. Perú. 23 de febrero de 1999, párr. 148.

impuestas deben ser respetuosas de las condiciones establecidas en la Convención Americana. Por ejemplo, en el caso *Palamara Iribarne Vs. Chile*, la CIDH y la Corte Interamericana consideraron como un ejercicio legítimo de la libertad de expresión el que un oficial retirado de la Armada de Chile que se desempeñaba como contratista de la misma hubiese escrito y quisiera publicar un libro titulado “Ética y servicios de inteligencia”, en el cual se trataban temas relacionados genéricamente con la inteligencia militar y la necesidad de adecuarla a ciertos parámetros éticos. La Corte Interamericana decidió que al impedir la publicación de este libro mediante distintas medidas que incluyeron la incautación de sus ejemplares físicos y de los materiales de imprenta y la supresión de sus versiones electrónicas, y someter a Palamara a procesos judiciales, tanto por haber intentado publicarlo como por haberse pronunciado públicamente respecto de la forma en que la justicia penal militar había manejado su caso, se había generado una violación de la libertad de expresión protegida por el artículo 13 de la Convención Americana.

219. Ahora bien, dada la estructura particular de las Fuerzas Armadas y la disciplina vertical que les es inherente, la jurisprudencia ha aceptado en términos generales que, “pueden establecerse límites razonables a la libertad de expresión en relación a los funcionarios al servicio de las fuerzas armadas en el marco de una sociedad democrática”³²⁶. Sin embargo, estas limitaciones no pueden ser excesivas ni innecesarias, y deben, en todo caso, cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 13.2 de la Convención Americana. Así, por ejemplo, la CIDH ha conceptuado que, frente a los militares, la utilización indebida de figuras penales como el delito de “ultraje a la Fuerza Armada Nacional”, que pueden ser legítimas bajo ciertas circunstancias, genera un silenciamiento de las denuncias sobre violaciones de derechos humanos que conlleva una violación de la libertad de expresión en sus dimensiones individual y colectiva dentro de una sociedad democrática: “La [CIDH] considera que el delito de ‘Ultraje a las Fuerzas Armadas’ o de ‘Insulto al Superior’ son figuras penales apropiadas cuando se aplican a delitos para los cuales han sido creadas, con el propósito de mantener un nivel de disciplina apropiado al comando vertical necesario en un ambiente militar, pero que son totalmente inapropiadas cuando son utilizadas para encubrir denuncias de delitos dentro de las Fuerzas Armadas”³²⁷. [...] Además, la ambigüedad y los límites difusos de estos tipos penales pueden lesionar la seguridad jurídica de los derechos humanos [...]. La amenaza de estas consecuencias provoca así entre los miembros de las Fuerzas Armadas un permanente temor a verse sometidos a investigación o procesamiento por la denuncia de hechos delictivos cometidos por sus superiores³²⁸. [...] Esta situación resulta incompatible con los principios de una sociedad democrática, en donde la difusión de la información sobre las actividades de los funcionarios públicos debe ser lo más transparente posible y accesible a todos los segmentos de la sociedad. El admitir tipos penales que puedan ser utilizados para coartar la libre información, la libre divulgación de ideas y de opiniones, particularmente en aquellos casos en donde han ocurrido violaciones de derechos humanos y por tanto hechos punibles, es sin duda una grave violación a la libertad de pensamiento y expresión, y sobre todo, del derecho que tiene la sociedad a recibir información y poder controlar el ejercicio del poder público”³²⁹.

³²⁶ CIDH. Informe No. 20/99. Caso No. 11.317. *Rodolfo Robles Espinoza e Hijos*. Perú. 23 de febrero de 1999, párr. 148.

³²⁷ CIDH. Informe No. 20/99. Caso 11.317. *Rodolfo Robles Espinoza e Hijos*. Perú. 23 de febrero de 1999, párr. 151.

³²⁸ CIDH. Informe No. 20/99. Caso 11.317. *Rodolfo Robles Espinoza e Hijos*. Perú. 23 de febrero de 1999, párr. 152.

³²⁹ CIDH. Informe No. 20/99. Caso 11.317. *Rodolfo Robles Espinoza e Hijos*. Perú. 23 de febrero de 1999, párr. 153.

H. La libertad de expresión en el ámbito de los procesos electorales

220. El ejercicio de la libertad de expresión en sus dos dimensiones, individual y colectiva, es especialmente importante durante las campañas políticas y los procesos electorales. Se trata de un elemento fundamental durante los procesos de elección de las autoridades que gobernarán un Estado, porque según lo ha explicado la Corte Interamericana: (i) al ser herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, que fortalece la contienda política entre los distintos participantes, provee instrumentos de análisis de las propuestas de cada uno de ellos y permite así una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y su gestión; y (ii) nutre la formación de la voluntad colectiva manifestada en el sufragio³³⁰. En los contextos electorales, la libertad de expresión se liga directamente a los derechos políticos y a su ejercicio, y ambos tipos de derechos se fortalecen recíprocamente³³¹. El sano debate democrático exige que exista el mayor nivel de circulación de ideas, opiniones e informaciones respecto de los candidatos, sus partidos y sus propuestas durante el período que precede a unas elecciones, principalmente a través de los medios de comunicación, de los candidatos, y de quienes deseen expresarse. Es necesario que todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones, para que los electores puedan formar su criterio para votar³³². Tal y como lo ha resaltado la CIDH, el libre discurso y el debate político son esenciales para la consolidación de la vida democrática de las sociedades, por lo cual revisten un interés social imperativo³³³. En este mismo contexto, la Corte Interamericana ha resaltado que la libertad de expresión es también de especial importancia para los partidos políticos y sus miembros activos, en su función de representación del electorado y sus intereses³³⁴.

221. La Corte Interamericana también ha subrayado la importancia del rol de los medios de comunicación durante los procesos electorales. En términos generales, la Corte Interamericana ha insistido que la libertad de las controversias políticas es un concepto medular de las sociedades democráticas; ha categorizado la libertad de prensa como uno de los mejores medios para que la opinión pública conozca y juzgue las actitudes e ideas de los dirigentes políticos; y ha explicado que, en un contexto electoral, los diarios juegan un papel esencial como vehículos para el ejercicio de la dimensión social de la libertad de expresión, pues recogen y transmiten a los electores las posturas de los candidatos en contienda, lo cual contribuye a que el electorado cuente con suficiente información y distintos criterios para tomar una decisión.

222. La especial protección que se otorga bajo la Convención Americana al discurso sobre funcionarios públicos y candidatos a ejercer cargos públicos adquiere una connotación marcada en el curso de las campañas electorales. Así, la Corte Interamericana ha indicado que los límites a las críticas con relación a los políticos son más amplios que los

³³⁰ Corte I.D.H., *Caso Canese Vs. Paraguay*. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párrs. 88-90.

³³¹ Corte I.D.H., *Caso Canese Vs. Paraguay*. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 90.

³³² Corte I.D.H., *Caso Canese Vs. Paraguay*. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 90.

³³³ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Canese Vs. Paraguay*. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72. B).

³³⁴ Corte I.D.H., *Caso Canese Vs. Paraguay*. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 88-90.

límites frente a las críticas contra los particulares. Los políticos se han expuesto a un escrutinio riguroso de sus palabras y actos por la opinión pública y los periodistas, por lo cual deben demostrar un mayor nivel de tolerancia. Asimismo, la Corte Interamericana ha señalado que la protección del derecho a la reputación de los políticos, incluso cuando no están actuando como particulares, es un objetivo legítimo, pero que debe ponderarse en relación con los intereses de un debate abierto sobre asuntos públicos³³⁵. En consecuencia, en el contexto electoral y de los partidos políticos, las limitaciones a la libertad de expresión deben someterse a un escrutinio particularmente estricto³³⁶. Al decir de la CIDH, las justificaciones permisibles al Estado para restringir la expresión en el ámbito del debate político son mucho más estrictas y limitadas. Existe un interés social imperativo que rodea al debate político en las sociedades democráticas, que lo convierte en un mecanismo principal para que la sociedad ejerza el control democrático sobre las personas que tienen a su cargo asuntos de interés público³³⁷.

223. Resulta ilustrativa en este aspecto la decisión de la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. En este caso, reseñado anteriormente, la Corte Interamericana consideró que el procesamiento penal de un candidato presidencial por motivo de las duras afirmaciones que hizo durante la campaña respecto de su contendor, resultaba innecesario y excesivo, por tratarse de un discurso sujeto a un nivel acentuado de protección, dado el interés público en conocer la conducta de los funcionarios públicos o quienes aspiran a serlo, y el rol trascendental de la libertad de expresión para la consolidación de la democracia.

224. En el mismo sentido se han pronunciado los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OSCE, la OEA y la Comisión Africana en su Declaración Conjunta de 2009. En efecto, el 15 de mayo de 2009, los cuatro relatores emitieron la “Declaración Conjunta sobre medios de comunicación y elecciones”. En la Declaración Conjunta, los relatores destacan la importancia del debate abierto y vigoroso, del acceso a la información y a los procesos electorales, y el rol fundamental de los medios de comunicación para plantear temas electorales e informar a la ciudadanía. Pero indican que sólo los medios de comunicación diversos e independientes, incluyendo las emisoras de servicio público independientes del poder político, pueden cumplir este papel. Entre otros puntos, la Declaración Conjunta insta a los Estados a: (i) implementar medidas para la creación de un ambiente que garantice la pluralidad de los medios de comunicación; (ii) derogar las leyes que restrinjan indebidamente la libertad de expresión y las normas que atribuyan responsabilidad a los medios de comunicación por el hecho de difundir declaraciones ilícitas realizadas directamente por partidos políticos o candidatos que no hubieren podido evitar; (iii) establecer sistemas efectivos para prevenir amenazas y agresiones contra los medios; (iv) aprobar leyes que prohíban la asignación discriminatoria de la publicidad oficial basada en la opinión política; (v) crear órganos independientes para el control de las normas relacionadas con los medios de comunicación en el contexto electoral; y (vi) establecer obligaciones claras para los medios de comunicación públicos que incluyan: informar de forma suficiente al electorado sobre todos los aspectos indispensables para participar en el

³³⁵ Corte I.D.H., *Caso Canese Vs. Paraguay*. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párrs. 88-90.

³³⁶ Corte I.D.H., *Caso Canese Vs. Paraguay*. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 103.

³³⁷ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Canese Vs. Paraguay*. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72. B)

proceso electoral; respetar reglas estrictas que aseguren la imparcialidad y el equilibrio informativo; y asegurar el acceso equitativo a todos los partidos políticos y candidatos³³⁸.

I. Pluralismo, diversidad y libertad de expresión

225. Los Estados tienen la obligación de garantizar, proteger y promover el derecho a la libertad de expresión en condiciones de igualdad y sin discriminación, así como el derecho de la sociedad a conocer todo tipo de informaciones e ideas. En el marco de esta obligación, los Estados deben evitar el monopolio público o privado en la propiedad y el control de los medios de comunicación, y promover el acceso de distintos grupos a las frecuencias y licencias de radio y televisión, cualquiera que sea su modalidad tecnológica.

226. La participación de ideas plurales y diversas en el debate público, no sólo es un imperativo jurídico derivado del principio de no discriminación y de la obligación de inclusión, sino que, a juicio de la Corte Interamericana, es una de las garantías de protección de los derechos de quien enfrenta el poder de los medios. A este respecto, la Corte Interamericana ha señalado que, “[d]ada la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática y la responsabilidad que entraña para los medios de comunicación social y para quienes ejercen profesionalmente estas labores, el Estado debe minimizar las restricciones a la información y equilibrar, en la mayor medida posible, la participación de las distintas corrientes en el debate público, impulsando el pluralismo informativo. En estos términos se puede explicar la protección de los derechos humanos de quien enfrenta el poder de los medios, que deben ejercer con responsabilidad la función social que desarrollan, y el esfuerzo por asegurar condiciones estructurales que permitan la expresión equitativa de las ideas”³³⁹.

227. El respeto por los principios de pluralismo y diversidad aparejan entonces, por un lado, la obligación de establecer condiciones estructurales que permitan la competencia en condiciones de igualdad y la inclusión de más y diversos grupos en el proceso comunicativo y, por otro, que se encuentre asegurada la libertad para difundir informaciones que pueden resultar “íngratas para el Estado o cualquier sector de la población”, lo cual es coherente con la “tolerancia y espíritu de apertura” propios del pluralismo³⁴⁰.

228. En este sentido, el principio 12 de la Declaración de Principios señala que, los “monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos”.

229. La Corte Interamericana ha señalado que se encuentra prohibida la existencia de todo monopolio en la propiedad o la administración de los medios de comunicación,

³³⁸ Declaración Conjunta sobre medios de comunicación y elecciones. 15 de mayo de 2009. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=745&IID=2>.

³³⁹ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 106.

³⁴⁰ Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 105; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 116.

cualquiera sea la forma que pretenda adoptar. A este respecto, en la Opinión Consultiva OC-5/85 indicó que, son “los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable, *inter alia*, la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar, y la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas”³⁴¹.

230. De igual manera, la Corte Interamericana indicó que, “tampoco sería admisible que, sobre la base del derecho a difundir informaciones e ideas, se constituyeran monopolios públicos o privados sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública según un solo punto de vista”³⁴².

231. Más adelante, en la misma Opinión Consultiva OC-5/85, la Corte Interamericana añadió que, “en los términos amplios de la Convención [Americana], la libertad de expresión se puede ver también afectada sin la intervención directa de la acción estatal. Tal supuesto podría llegar a configurarse, por ejemplo, cuando por efecto de la existencia de monopolios u oligopolios en la propiedad de los medios de comunicación, se establecen en la práctica ‘medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones’”³⁴³.

232. La CIDH reiteró lo siguiente, recordando la citada jurisprudencia de la Corte Interamericana y los informes de la Relatoría Especial: “[e]n el Informe Anual 2000[,] la Relatoría [Especial] señaló que uno de los requisitos fundamentales del derecho a la libertad de expresión es la necesidad de que exista una amplia pluralidad en la información. En la sociedad actual, los medios de comunicación masiva, como la televisión, radio y prensa, tienen un innegable poder en la formación cultural, política, religiosa, etcétera. de todos los habitantes. Si estos medios son controlados por un reducido número de individuos, o bien por solo uno, se está, de hecho, creando una sociedad en donde un reducido número de personas, o sólo una, ejercen el control sobre la información, y directa o indirectamente, la opinión que recibe el resto de las personas. Esta carencia de pluralidad en la información es un serio obstáculo para el funcionamiento de la democracia. La democracia necesita del enfrentamiento de ideas, del debate, de la discusión. Cuando este debate no existe o está debilitado debido a que las fuentes de información son limitadas, se ataca directamente el pilar principal del funcionamiento democrático”³⁴⁴.

233. En las secciones citadas de la jurisprudencia interamericana queda clara la necesidad de exigir a los Estados el cumplimiento de la obligación de evitar monopolios u oligopolios, de hecho o de derecho, en la propiedad y control de los medios de comunicación³⁴⁵.

³⁴¹ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 34.

³⁴² Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 33.

³⁴³ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 56.

³⁴⁴ CIDH. Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión en Guatemala, párr. 419. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala2003sp/capitulo7.htm>.

³⁴⁵ En el mismo sentido, ver: CIDH. Informe Anual 2004. Volumen III: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV: Violaciones indirectas a la libertad de expresión: El impacto de la

234. En cuanto a las radios comunitarias, en su Informe Anual 2002, la Relatoría Especial, en el capítulo sobre “Libertad de expresión y pobreza”, señaló que:

La necesidad creciente de expresión de las mayorías y minorías sin acceso a medios de comunicación, y su reivindicación del derecho de comunicación, de libre expresión de ideas, de difusión de información hace imperante la necesidad de buscar bienes y servicios que les aseguren condiciones básicas de dignidad, seguridad, subsistencia y desarrollo³⁴⁶.

235. En el mismo sentido, en el informe “Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala”, la CIDH indicó que:

La [CIDH] y su Relatoría [Especial] entienden que las radios comunitarias son positivas porque fomentan la cultura e historia de las comunidades, siempre que lo hagan en el marco legal. La Comisión recuerda que la entrega o renovación de licencias de radiodifusión debe estar sujeta a un procedimiento claro, justo y objetivo que tome en consideración la importancia de los medios de comunicación para que todos los sectores de la sociedad [...] participen informadamente en el proceso democrático. Particularmente, las radios comunitarias son de gran importancia para la promoción de la cultura nacional, el desarrollo y la educación de las distintas comunidades [...]. Por lo tanto, las subastas que contemplen criterios únicamente económicos o que otorguen concesiones sin una oportunidad equitativa para todos los sectores son incompatibles con la democracia y con el derecho a la libertad de expresión e información garantizados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión³⁴⁷.

236. En su Informe Anual 2007, la Relatoría Especial sostuvo que la normativa sobre radiodifusión comunitaria debe reconocer las características especiales de estos medios y contener, como mínimo, los siguientes elementos: (a) la existencia de procedimientos sencillos para la obtención de licencias; (b) la no exigencia de requisitos tecnológicos severos que les impida, en la práctica, que puedan, siquiera, plantear al Estado una solicitud de espacio; y (c) la posibilidad de que utilicen publicidad como medio para financiarse. Todos estos elementos están contenidos en la “Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión”, suscrita en diciembre de 2007 por los relatores para la libertad de expresión de la OEA, la ONU, la OSCE y la Comisión Africana. La Relatoría Especial añadió también que, “[e]n la misma línea, es necesaria una legislación que defina apropiadamente el concepto de radio comunitaria y que incluya su finalidad social, su carácter de entidades sin fines de lucro y su independencia operativa y financiera”³⁴⁸.

237. Asimismo, en este último informe, la Relatoría Especial recomendó a los Estados: “[l]egislar en materia de radiodifusión comunitaria, de manera que se destine parte del espectro a radios comunitarias, y que en la asignación de estas frecuencias se tomen en

concentración en la propiedad de los medios de comunicación social. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=439&IID=2>.

³⁴⁶ CIDH. Informe Anual 2002. Volumen III: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV: Libertad de expresión y pobreza, párr. 41. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=329&IID=2>.

³⁴⁷ CIDH. Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión en Guatemala, párr. 414. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala2003sp/capitulo7.htm>.

³⁴⁸ CIDH. Informe Anual 2007. Volumen III: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Conclusiones y Recomendaciones, párr. 5. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=725&IID=2>.

cuenta criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a las mismas³⁴⁹.

238. Estas obligaciones se afirman en el principio general según el cual los Estados deben garantizar el reconocimiento y goce de los derechos humanos en condiciones de igualdad y sin discriminación. Según la Corte Interamericana, la aplicación del principio de igualdad y no discriminación permite afirmar que el Estado tiene, al menos, dos tipos de obligaciones que la jurisprudencia describe de la siguiente manera:

En cumplimiento de dicha obligación [de no discriminación], los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación *de jure* o *de facto*. Esto se traduce, por ejemplo, en la prohibición de emitir leyes, en sentido amplio, de dictar disposiciones civiles, administrativas o de cualquier otro carácter, así como de favorecer actuaciones y prácticas de sus funcionarios, en aplicación o interpretación de la ley, que discriminen a determinado grupo de personas en razón de su raza, género, color, u otras causales.

Además, los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias³⁵⁰.

239. En suma, los Estados deben abstenerse de realizar acciones o favorecer prácticas que de cualquier manera se encuentren dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones que, *de jure* o *de facto*, discriminen o excluyan arbitrariamente a ciertos grupos o personas en el goce o ejercicio del derecho a la libertad de expresión. Asimismo, deben adoptar medidas positivas (legislativas, administrativas o de cualquier otra naturaleza) para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes que comprometan el goce y ejercicio efectivo del derecho a la libertad de expresión de ciertos grupos, en condiciones de igualdad y no discriminación. Lo anterior, naturalmente, dentro del respeto pleno por el ejercicio de la libertad de expresión de todos, en los términos que ya han sido claramente definidos por la jurisprudencia interamericana.

³⁴⁹ CIDH. Informe Anual 2007. Volumen III: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Conclusiones y Recomendaciones, párr. 6. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=725&IID=2>.

³⁵⁰ Corte I.D.H., *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párrs. 103-104.

CAPÍTULO IV EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN¹

A. Introducción

1. El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental protegido por el artículo 13 de la Convención Americana. Se trata de un derecho particularmente importante para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los sistemas democráticos, por lo cual ha recibido un alto grado de atención, tanto por los Estados miembros de la OEA² como por la doctrina y la jurisprudencia internacional.

2. Según ha interpretado la CIDH, el artículo 13 de la Convención Americana comprende la obligación positiva en cabeza del Estado de permitir a los ciudadanos acceder a la información que está en su poder³. En este sentido, el principio 2 de la Declaración de Principios establece que, “[t]oda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana”, y que “[t]odas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información”. El principio 3 de la Declaración de Principios prescribe que, “[t]oda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla”. Y el principio 4 de la Declaración de Principios señala que, “[e]l acceso a la información [...] es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho”.

3. Por su parte, la Corte Interamericana ha establecido que el artículo 13 de la Convención Americana, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a acceder a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el estricto régimen de restricciones establecido en dicho instrumento⁴.

4. El derecho de acceso a la información ha sido considerado una herramienta fundamental para el control ciudadano del funcionamiento del Estado y la gestión pública— en especial para el control de la corrupción⁵—; para la participación ciudadana en asuntos

¹ El derecho de acceso a la información ha sido uno de los temas recurrentes de los informes anuales y publicaciones de la Relatoría Especial. El presente capítulo es una versión actualizada de éstos, en particular, de sus Informes Anuales 2005 (Capítulo IV) y 2008 (Apartado F del capítulo III), así como del “Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información” publicado en 2007.

² La Asamblea General de la OEA reconoce al derecho de acceso a la información como “un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia”. En este sentido, todos los Estados miembros de la OEA “tienen la obligación de respetar y hacer respetar el acceso a la información pública a todas las personas y promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva”. Asamblea General de la OEA. Resolución 1932 (XXXIII-O/03), “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”. 10 de junio de 2003. Ver también las resoluciones de la Asamblea General de la OEA 2057 (XXXIV-O/04), 2121 (XXXV-O/05), 2252 (XXXV-O/06), 2288 (XXXVII-O/07), y 2418 (XXXVIII-O/08).

³ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 58 a) y b).

⁴ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrs. 76 y 78. Ver también: Corte I.D.H., *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 77; y Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 108.

⁵ “El libre acceso a la información es un medio para que, en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerza sus derechos políticos; en efecto, el pleno ejercicio del derecho de acceso a la

públicos a través, entre otros, del ejercicio *informado* de los derechos políticos y, en general, para la realización de otros derechos humanos, especialmente, de los grupos más vulnerables⁶.

5. En efecto, el derecho de acceso a la información *es una herramienta crítica para el control del funcionamiento del Estado y la gestión pública, y para el control de la corrupción*. El derecho de acceso a la información es un requisito fundamental para garantizar la transparencia y la buena gestión pública del gobierno y de las restantes autoridades estatales. El pleno ejercicio del derecho de acceso a la información es una garantía indispensable para evitar abusos de los funcionarios públicos, promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión estatal y prevenir la corrupción y el autoritarismo. De otra parte, el libre acceso a la información es un medio para que, en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía pueda ejercer adecuadamente sus derechos políticos. Ciertamente, los derechos políticos tienen como presupuesto la existencia de un debate amplio y vigoroso para el cual es indispensable contar con la información pública que permita evaluar con seriedad los avances y las dificultades de los logros de las distintas autoridades. Sólo a través del acceso a la información bajo el control del Estado es posible que los ciudadanos puedan saber si se está dando cumplimiento adecuado a las funciones públicas⁷. Finalmente, el acceso a la información tiene una función instrumental esencial. Solamente a través de una adecuada implementación de este derecho las personas pueden saber con exactitud cuáles son sus derechos y qué mecanismos existen para protegerlos. En particular, la implementación adecuada del derecho de acceso a la información, en todas sus dimensiones, es condición esencial para la realización de los derechos sociales de los sectores excluidos o marginados. En efecto, estos sectores no suelen tener formas alternativas sistemáticas y seguras para conocer el alcance de los derechos que el Estado ha reconocido y los mecanismos para exigirlos y hacerlos efectivos.

6. Sobre las funciones del derecho de acceso a la información, en su Declaración Conjunta de 1999, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OSCE y la OEA declararon que, “implícito en la libertad de expresión está el derecho de toda persona a tener libre acceso a la información y a saber qué están haciendo los gobiernos por sus pueblos, sin lo cual la verdad languidecería y la participación en el gobierno permanecería fragmentada”. Asimismo, en su Declaración Conjunta de 2004, reconocieron “la importancia fundamental del acceso a la información para la participación democrática, la rendición de cuentas de los gobiernos y el control de la corrupción, así como para la dignidad personal y la eficiencia en los negocios”.

7. En este capítulo se explican cuáles son los principios que deben regir el diseño e implementación de un marco jurídico que garantice el derecho de acceso a la información. Asimismo, se explican los contenidos mínimos de este derecho según la doctrina y la jurisprudencia regional y, finalmente, se presentan algunas decisiones internas

información es necesario para evitar abusos de los funcionarios públicos, promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión estatal, y permitir un debate público sólido e informado que asegure la garantía de recursos efectivos contra los abusos gubernamentales y prevenga la corrupción. Sólo a través del acceso a la información bajo control del Estado que sea de interés público es que los ciudadanos pueden cuestionar, indagar y considerar si se está dando cumplimiento adecuado a las funciones públicas”. Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrs. 86 y 87.

⁶ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión, párr. 147. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>.

⁷ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrs. 86 y 87.

de los países de la región que, en criterio de la Relatoría Especial, constituyen buenas prácticas en materia de acceso a la información y que deben por ello ser divulgadas y discutidas.

B. Principios rectores del derecho de acceso a la información

8. Para garantizar el ejercicio pleno y efectivo del derecho de acceso a la información, la gestión estatal debe regirse por los principios de máxima divulgación y de buena fe.

1. Principio de máxima divulgación

9. El principio de máxima divulgación ha sido reconocido en el sistema interamericano como un principio rector del derecho a buscar, recibir y difundir informaciones contenido en el artículo 13 de la Convención Americana. En este sentido, la Corte Interamericana ha establecido en su jurisprudencia que, el “derecho de acceso a la información debe estar regido por el ‘principio de máxima divulgación’”⁸. En idéntico sentido, la CIDH ha explicado que, en virtud del artículo 13 de la Convención Americana, el derecho de acceso a la información se debe regir por el principio de la máxima divulgación⁹. Asimismo, el numeral 1 de la resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08) (“Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”) del Comité Jurídico Interamericano ha establecido que, “[t]oda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto sólo a un régimen limitado de excepciones”.

10. El principio de máxima divulgación ordena diseñar un régimen jurídico en el cual la transparencia y el derecho de acceso a la información sean la regla general sometida a estrictas y limitadas excepciones. De este principio se derivan las siguientes consecuencias: (1) el derecho de acceso a la información debe estar sometido a un régimen limitado de excepciones, el cual debe ser interpretado de manera restrictiva, de forma tal que se favorezca el derecho de acceso a la información; (2) toda decisión negativa debe ser motivada y, en este sentido, corresponde al Estado la carga de probar que la información solicitada no puede ser revelada; y (3) ante una duda o un vacío legal, debe primar el derecho de acceso a la información.

a. El derecho de acceso a la información es la regla y el secreto la excepción

11. El derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto, sino que puede estar sujeto a limitaciones. Sin embargo, tal como se detalla más adelante, dichas limitaciones deben dar cumplimiento estricto a los requisitos derivados del artículo 13.2 de la Convención Americana, esto es: verdadera excepcionalidad, consagración legal, objetivos legítimos, necesidad y estricta proporcionalidad¹⁰. No obstante, las excepciones no deben convertirse en la regla general; y debe entenderse, para todos los efectos, que el acceso a la

⁸ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Claude Reyes y otros*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 58 c).

⁹ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Claude Reyes y otros*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 58 c).

¹⁰ En este preciso sentido, el principio 4 de la Declaración de Principios dispone que, “[e]l acceso a la información [...] sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”.

información es la regla, y el secreto la excepción. Asimismo, en la legislación interna debe resultar claro que la reserva se mantendrá solamente mientras la publicación pueda efectivamente comprometer los bienes que se protegen con el secreto. En este sentido, el secreto debe tener un plazo razonable, vencido el cual, el público tendrá derecho a conocer la respectiva información.

12. En particular, respecto de los límites, la Corte Interamericana ha resaltado en su jurisprudencia que el principio de máxima divulgación “establece la presunción de que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones”¹¹, las cuales “deben estar previamente fijadas por ley”¹², responder a un objetivo permitido por la Convención Americana¹³, y “ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo”¹⁴.

b. Carga probatoria para el Estado en caso de establecer limitaciones al derecho de acceso a la información

13. La jurisprudencia de la Corte Interamericana ha establecido que el Estado tiene la carga de la prueba de demostrar que las limitaciones al acceso a la información son compatibles con las normas interamericanas sobre libertad de expresión¹⁵. Así también lo ha afirmado el Comité Jurídico Interamericano en su resolución sobre los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”, al establecer que, “la carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada”. Lo anterior permite generar seguridad jurídica en el ejercicio del derecho de acceso a la información, pues, al estar la información en control del Estado debe evitarse al máximo la actuación discrecional y arbitraria del mismo en el establecimiento de restricciones al derecho¹⁶.

¹¹ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 92. En el mismo sentido, en la Declaración Conjunta de 2004, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE han explicado que, este principio “establece la presunción de que toda la información es accesible, sujeto solamente a un sistema restringido de excepciones”.

¹² Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 89.

¹³ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 90.

¹⁴ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 91. Asimismo: Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 85; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 96; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 121 y 123; y Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 46. En similar sentido, la Resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08) del Comité Jurídico Interamericano sobre los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”, establece en el numeral 1 que: “Toda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto solo a un régimen limitado de excepciones, acordes con una sociedad democrática y proporcionales al interés que los justifica. Los Estados deben asegurar el respeto al derecho de acceso a la información, adoptando la legislación apropiada y poniendo en práctica los medios necesarios para su implementación”.

¹⁵ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Claude Reyes y otros*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 58 c).

¹⁶ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 98.

c. Preeminencia del derecho de acceso a la información en caso de conflictos de normas o de falta de regulación

14. Tal como ha sido ampliamente reconocido en el seno de las relatorías para la libertad de expresión, frente a un conflicto de normas, la ley de acceso a la información deberá prevalecer sobre toda otra legislación¹⁷. Lo anterior, toda vez que se ha reconocido al derecho de acceso a la información como un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia¹⁸. Esta exigencia ayuda a promover que los Estados cumplan efectivamente con la obligación de establecer una ley de acceso a la información pública y a que la interpretación de la misma resulte efectivamente favorable al derecho de acceso¹⁹.

2. Principio de buena fe

15. Para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, resulta esencial que los sujetos obligados por este derecho actúen de buena fe, es decir, que interpreten la ley de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso, que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promuevan una cultura de transparencia, coadyuven a transparentar la gestión pública, y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional. Es decir, que realicen las acciones necesarias con el fin de que sus actuaciones aseguren la satisfacción del interés general y no defrauden la confianza de los individuos en la gestión estatal.

C. Contenido y alcance del derecho de acceso a la información

1. Toda persona es titular del derecho de acceso a la información

16. El derecho de acceso a la información es un derecho humano universal. En consecuencia, toda persona tiene derecho a solicitar acceso a la información, tal y como lo establece el artículo 13 de la Convención Americana.

17. En este sentido, la Corte Interamericana ha precisado que no es necesario acreditar un interés directo ni una afectación personal para obtener la información en poder del Estado, excepto en los casos en que se aplique una legítima restricción permitida por la Convención Americana, en los términos que se explican más adelante²⁰.

18. Por otra parte, quien accede a información bajo control del Estado tiene, a su vez, derecho a divulgar la información en forma tal que circule en la sociedad para que ésta pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. El derecho de acceso a la información comparte

¹⁷ Declaración Conjunta de los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE (2004).

¹⁸ Asamblea General de la OEA. Resolución 1932 (XXXIII-O/03), "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia". 10 de junio de 2003; Resolución 2057 (XXXIV-O/04), "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia". 8 de junio de 2004; Resolución 2121 (XXXV-O/05), "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia". 7 de junio de 2005; y Resolución 2252 (XXXVI-O/06), "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia". 6 de junio de 2006.

¹⁹ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Claude Reyes y otros*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 58 d).

²⁰ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 77.

así las dimensiones individual y social del derecho a la libertad de expresión, las cuales deben ser garantizadas simultáneamente por el Estado²¹.

2. Sujetos obligados por el derecho de acceso a la información

19. El derecho de acceso a la información genera obligaciones para todas las autoridades públicas de todas las ramas del poder y de los órganos autónomos, de todos los niveles de gobierno. Este derecho también vincula a quienes cumplen funciones públicas, presten servicios públicos o ejecuten, en nombre del Estado, recursos públicos. Respecto de estos últimos, el derecho de acceso obliga a suministrar información exclusivamente respecto al manejo de los recursos públicos, la satisfacción de los servicios a su cargo y el cumplimiento de las funciones públicas mencionadas.

20. En este sentido, reiterando la jurisprudencia existente, la resolución del Comité Jurídico Interamericano sobre los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”²² precisa, en su principio 2, que “el derecho de acceso a la información se extiende a todos los órganos públicos en todos los niveles de gobierno, incluyendo a los pertenecientes al poder ejecutivo, al legislativo y al poder judicial, a los órganos creados por las constituciones o por otras leyes, órganos de propiedad o controlados por el gobierno, y organizaciones que operan con fondos públicos o que desarrollan funciones públicas”.

3. Objeto del derecho

21. El derecho de acceso a la información recae sobre la información que está bajo custodia, administración o tenencia del Estado; la información que el Estado produce o que está obligado a producir; la información que está bajo poder de quienes administran los servicios y los fondos públicos, únicamente respecto de dichos servicios o fondos; y la información que el Estado capta, y la que está obligado a recolectar en cumplimiento de sus funciones.

22. En este sentido, la resolución sobre los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información” del Comité Jurídico Interamericano indica que el derecho de acceso a la información, “se refiere a toda la información significativa, cuya definición debe ser amplia, incluyendo toda la que es controlada y archivada en cualquier formato o medio”.

4. Obligaciones impuestas al Estado por el derecho de acceso a la información

23. El derecho de acceso a la información genera distintas obligaciones a cargo del Estado, a saber:

a. Obligación de responder de manera oportuna, completa y accesible a las solicitudes que sean formuladas

24. El Estado tiene la obligación de responder sustancialmente a las solicitudes de información que le sean formuladas. En efecto, el artículo 13 de la Convención

²¹ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. párr. 77.

²² Comité Jurídico Interamericano. Resolución 147 del 73º Período Ordinario de Sesiones: Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información. 7 de agosto de 2008. Punto resolutive 2.

Americana, al amparar el derecho de las personas a acceder a la información en poder del Estado, establece una obligación positiva para éste de suministrar de manera oportuna, completa y accesible, la información solicitada o, en su defecto, de aportar en un plazo razonable las razones legítimas que impiden tal acceso²³. En este sentido, tal como se expone a profundidad en los siguientes párrafos, la doctrina interamericana ha precisado que, en caso de que existan excepciones, éstas “deben estar previamente fijadas por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público”²⁴.

25. La obligación de los Estados de suministrar la información solicitada apareja deberes especiales de protección y garantía, que se explican brevemente a continuación.

b. Obligación de contar con un recurso que permita la satisfacción del derecho de acceso a la información

26. La adecuada satisfacción del derecho de acceso a la información supone la necesidad de incorporar en el ordenamiento jurídico un recurso efectivo e idóneo que pueda ser utilizado por todas las personas para solicitar la información requerida. Para garantizar la verdadera universalidad del derecho de acceso, este recurso debe reunir algunas características: (a) debe ser un recurso sencillo, de fácil acceso para todas las personas, que sólo exija el cumplimiento de requisitos básicos tales como: la identificación razonable de la información solicitada y los datos requeridos para que la administración pueda entregarle la información al interesado; (b) debe ser gratuito o de bajo costo, de tal forma que no desaliente las solicitudes de información; (c) debe establecer plazos cortos pero razonables para que las autoridades suministren la información requerida; (d) debe permitir que las solicitudes se hagan de forma oral en los casos en que no pueda realizarse por escrito, por ejemplo, por no conocer la lengua, por no saber escribir o en situaciones de extrema urgencia; (e) debe establecer la obligación de la administración de asesorar al solicitante sobre la manera de formular la solicitud, incluyendo la asesoría sobre la autoridad facultada por la ley para responder, incluso hasta el punto de que la propia autoridad haga la correspondiente remisión informando del trámite a la persona interesada; y (f) debe establecer la obligación de que la respuesta negativa sea motivada y la posibilidad de que ésta pueda ser impugnada ante un órgano superior o autónomo y posteriormente cuestionada en la vía judicial.

27. Respecto a la obligación de crear un mecanismo especial para hacer exigible el derecho de acceso, la Corte Interamericana ha destacado que el Estado, “debe garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, que fije plazos para resolver y entregar la información, y que se encuentre bajo la responsabilidad de funcionarios debidamente capacitados”²⁵.

28. En los términos utilizados por los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE en su Declaración Conjunta de 2004, “el acceso a la información es un derecho de los ciudadanos. Como resultado, el proceso para acceder a la información deberá ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo”. En palabras del Comité Jurídico

²³ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 77; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Claude Reyes y otros*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 58 a) y b).

²⁴ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 89.

²⁵ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 163.

Interamericano, en sus “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”, “deben implementarse reglas claras, justas, no discriminatorias y simples respecto al manejo de solicitudes de información. Estas reglas deben incluir plazos claros y razonables, la provisión de asistencia para aquél que solicite la información, el acceso gratuito o de bajo costo y que, en ese caso, no exceda el costo de copiado o envío de la información. Las reglas deben disponer que cuando el acceso sea negado, deben darse las razones específicas sobre la negativa en un tiempo razonable”.

c. Obligación de contar con un recurso judicial idóneo y efectivo para la revisión de las negativas de entrega de información

29. Los Estados deben consagrar el derecho a la revisión judicial de la decisión administrativa a través de un recurso que resulte sencillo, efectivo, expedito y no oneroso, y que permita controvertir las decisiones de los funcionarios públicos que niegan el derecho de acceso a una determinada información o que simplemente omiten dar respuesta a la solicitud²⁶. Dicho recurso debe: (a) resolver el fondo de la controversia para determinar si se produjo una vulneración del derecho de acceso, y (b) en caso de encontrar tal vulneración, ordenar al órgano correspondiente la entrega de la información. En estos casos, los recursos deben ser sencillos y rápidos, pues la celeridad en la entrega de la información suele ser indispensable para el logro de las funciones que este derecho tiene aparejadas²⁷.

30. La Corte Interamericana ha establecido que los recursos judiciales son compatibles con las exigencias de la Convención Americana, siempre que sean adecuados y efectivos²⁸, es decir, que sean idóneos para proteger la situación jurídica infringida²⁹, y capaces de producir el resultado para el cual han sido concebidos³⁰. De lo contrario, la inexistencia de efectividad en el recurso constituirá una transgresión a la Convención Americana³¹.

31. Asimismo, la Corte Interamericana ha establecido que la garantía de un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de los derechos fundamentales “constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio [e]stado de [d]erecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención”³².

²⁶ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 137.

²⁷ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrs. 116-139.

²⁸ Corte I.D.H., *Caso Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 23 de noviembre de 2004. Serie C No. 118, párr. 134.

²⁹ Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 64.

³⁰ Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 66.

³¹ Corte I.D.H., *Garantías Judiciales en Estados de Emergencia* (arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9, párr. 23.

³² Corte I.D.H., *Caso Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador. Excepciones Preliminares*. Sentencia de 23 de noviembre de 2004. Serie C No. 118, párr. 75; Corte I.D.H., *Caso Tibi Vs. Ecuador*. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114, párr. 131; y Corte I.D.H., *Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Excepción Preliminar*. Sentencia de 12 de junio de 2002. Serie C No. 93, párr. 193.

d. Obligación de transparencia activa

32. El derecho de acceso a la información impone al Estado la obligación de suministrar al público la máxima cantidad de información en forma oficiosa, por lo menos en cuanto a: (a) la estructura, funciones y presupuesto de operación e inversión del Estado; (b) la información que se requiere para el ejercicio de otros derechos—por ejemplo, la que atañe a la satisfacción de los derechos sociales como los derechos a la pensión, a la salud o a la educación—; (c) la oferta de servicios, beneficios, subsidios o contratos de cualquier tipo; y (d) el procedimiento para interponer quejas o consultas, si existiere. Dicha información debe ser completa, comprensible, con un lenguaje accesible y encontrarse actualizada. Asimismo, dado que sectores importantes de la población no tienen acceso a las nuevas tecnologías y, sin embargo, muchos de sus derechos pueden depender de que conozcan la información sobre cómo hacerlos efectivos, el Estado debe encontrar formas eficaces para realizar la obligación de transparencia activa en tales circunstancias.

33. Sobre el derecho de transparencia activa, en la Declaración Conjunta de 2004, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE precisaron que, “las autoridades públicas deberán tener la obligación de publicar de forma dinámica, incluso en la ausencia de una solicitud, toda una gama de información de interés público”; y que “se establecerán sistemas para aumentar, con el tiempo, la cantidad de información sujeta a dicha rutina de divulgación”.

34. El alcance de esta obligación también se precisa en la resolución del Comité Jurídico Interamericano sobre los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”, que establece que, “los órganos públicos deben difundir información sobre sus funciones y actividades—incluyendo su política, oportunidades de consultas, actividades que afectan al público, presupuestos, subsidios, beneficios y contratos—de forma rutinaria y proactiva, aún en la ausencia de una petición específica, y de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible”. En el mismo sentido, esta obligación incluye el deber de no interferir con el derecho de acceso a la información de todo tipo, el cual se extiende a la circulación de información que pueda o no contar con el beneplácito personal de quienes representan en un momento dado a la autoridad estatal.

e. Obligación de producir o capturar información

35. El Estado tiene la obligación de producir o captar la información que necesita para el cumplimiento de sus deberes, según lo establecido por normas internacionales, constitucionales o legales.

36. A este respecto, por ejemplo, la CIDH ya ha señalado la obligación del Estado de producir información estadística desagregada por colectivos vulnerables. En efecto, en su informe sobre los “Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”³³, la CIDH señaló que, “la obligación del Estado de adoptar medidas positivas para resguardar el ejercicio de derechos sociales tiene importantes derivaciones, por ejemplo, en cuanto al tipo de información estadística que el Estado debe producir. La producción de información debidamente desagregada, a efectos de determinar estos sectores desaventajados o postergados en el ejercicio de derechos, desde esta perspectiva, no es sólo un medio para garantizar la efectividad de una política pública, sino una obligación indispensable para que el Estado pueda cumplir con su deber de brindar a estos sectores atención especial y prioritaria. A modo de ejemplo, la desagregación de los

³³ OAS/Ser.L/V/II.132, Doc. 14, 19 de Julio de 2008.

datos por sexo, raza o etnia constituye una herramienta imprescindible para iluminar problemas de desigualdad”³⁴.

37. En el mismo documento, la CIDH recordó que, “el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha precisado que es una obligación estatal la de producir bases de información a partir de las cuáles sea posible la validación de indicadores y, en general, el acceso a muchas de las garantías cubiertas por cada derecho social. Esta obligación es entonces fundamental para la exigibilidad de estos derechos”³⁵. Finalmente, la CIDH³⁶ señaló que en la legislación internacional existen obligaciones claras y explícitas de producción de información vinculada al ejercicio de derechos de sectores excluidos o históricamente discriminados³⁷.

f. Obligación de generar una cultura de transparencia

38. Corresponde al Estado la obligación de promover, en un plazo razonable, una verdadera cultura de la transparencia, lo que implica campañas sistemáticas para divulgar entre el público en general la existencia y los modos de ejercicio del derecho de acceso a la información. A este respecto, la resolución del Comité Jurídico Interamericano sobre los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información” indica que, “deben adoptarse medidas para promover, implementar y asegurar el derecho de acceso a la información incluyendo [...] la implementación de programas para aumentar la importancia en el público de este derecho”³⁸.

g. Obligación de implementación adecuada

39. Corresponde al Estado el deber de implementar adecuadamente las normas en materia de acceso. Lo anterior implica, cuando menos, tres acciones.

40. En primer lugar, el Estado debe diseñar un plan que le permita la satisfacción real y efectiva del derecho de acceso a la información en un período razonable de tiempo. Esta obligación implica el deber de asignar el presupuesto necesario para poder satisfacer, de manera progresiva, las demandas que el derecho de acceso a la información generará.

41. En segundo lugar, el Estado debe adoptar normas, políticas y prácticas que permitan conservar y administrar adecuadamente la información. En tal sentido, la Declaración Conjunta de 2004 de los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la

³⁴ CIDH. Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2008), párr. 58. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Lineamientos%20final.pdf>.

³⁵ CIDH. Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2008), párr. 78. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Lineamientos%20final.pdf>.

³⁶ CIDH. Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2008), párr. 81. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Lineamientos%20final.pdf>.

³⁷ La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) establece la obligación de los Estados de “garantizar la investigación y recopilación de estadística y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar cambios que sean necesarios”.

³⁸ Comité Jurídico Interamericano. Resolución 147 del 73º Período Ordinario de Sesiones: Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información. 7 de agosto de 2008. Principio 10.

OEA y la OSCE explica que, “las autoridades públicas deberán tener la obligación de cumplir con las normas mínimas de gestión de archivos”, y que “se establecerán sistemas para promover normas más elevadas con el paso del tiempo”.

42. En tercer lugar, el Estado debe adoptar una política sistemática de entrenamiento y capacitación de funcionarios públicos destinados a satisfacer, en cada una de sus facetas, el derecho de acceso a la información pública, así como “la capacitación de los órganos, autoridades y agentes públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a la información bajo el control del Estado sobre la normativa que rige este derecho”³⁹. Asimismo, esta obligación implica la capacitación de funcionarios públicos en relación con las leyes y políticas sobre la creación y custodia de archivos relacionados con la información que el Estado está obligado a resguardar, administrar y a producir o capturar. En este sentido, la Corte Interamericana se ha referido a la obligación del Estado de proceder a “la capacitación de los órganos, autoridades y agentes públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a la información bajo el control del Estado sobre la normativa que rige este derecho”⁴⁰.

h. Obligación de adecuar el ordenamiento jurídico a las exigencias del derecho de acceso a la información

43. Finalmente, y como corolario de lo anterior, el Estado tiene la obligación de adecuar su ordenamiento jurídico interno a los estándares internacionales en materia de acceso a la información, en el sentido de: (a) implementar un marco jurídico adecuado para tales efectos; (b) remover los obstáculos legales o administrativos que dificultan el acceso a la información; (c) promover la implementación del derecho de acceso dentro de todas las entidades y autoridades que lo conforman—mediante la adopción y ejecución de normas, procedimientos y entrenamiento a las autoridades en materia de custodia, administración, archivo y suministro de la información—; y (d) en términos generales, adoptar una política pública favorable al pleno ejercicio de este derecho.

44. En efecto, según ha explicado la Corte Interamericana, el Estado tiene que adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos protegidos en la Convención Americana, lo cual implica tanto la supresión de normas y prácticas que entrañen violaciones a tales derechos, así como la expedición de normas y prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías⁴¹. Asimismo, la Corte Interamericana ha establecido que los Estados deben contar con un marco jurídico adecuado para la protección del derecho de acceso a la información, y deben garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, con plazos claros para resolver y entregar la información, bajo el control de funcionarios debidamente capacitados en la materia⁴².

³⁹ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 165.

⁴⁰ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 165.

⁴¹ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 163.

⁴² Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 163.

5. Limitaciones del derecho de acceso a la información

a. Admisibilidad y condiciones de las limitaciones

45. En tanto elemento constitutivo de la libertad de expresión protegido por la Convención Americana, el derecho de acceso a la información no es un derecho absoluto, sino que puede estar sujeto a limitaciones. No obstante, tales limitaciones deben dar cumplimiento estricto a los requisitos derivados del artículo 13.2 de la Convención Americana, esto es, condiciones de carácter excepcional, consagración legal, objetivos legítimos, necesidad y proporcionalidad. En este preciso sentido, el principio 4 de la Declaración de Principios dispone que, “[e]l acceso a la información [...] sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”.

46. En tales casos, el Estado debe demostrar que, al establecer restricciones al acceso a la información bajo su control, ha cumplido con los requisitos establecidos en la Convención Americana. En tal sentido, la resolución sobre los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información” del Comité Jurídico Interamericano estableció que, “la carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada”.

47. En criterio de la Corte Interamericana, el establecimiento de restricciones al derecho de acceso a la información bajo control del Estado, a través de la práctica de las autoridades y sin cumplimiento de los requisitos establecidos en la Convención Americana, (a) crea un campo fértil para la actuación discrecional y arbitraria del Estado en la clasificación de informaciones como secretas, reservadas o confidenciales; (b) genera inseguridad jurídica respecto del ejercicio de dicho derecho; y (c) genera inseguridad jurídica sobre el alcance de las facultades estatales para restringirlo⁴³.

b. Carácter excepcional de las limitaciones

48. En atención al principio de máxima divulgación, la ley debe garantizar que el acceso a la información pública sea efectivo y lo más amplio posible; y en caso de contemplar excepciones, éstas no deben convertirse en la práctica en la regla general. Asimismo, el régimen de excepciones debe ser interpretado de manera restrictiva y toda duda debe resolverse a favor de la transparencia y el acceso.

c. Consagración legal de las excepciones

49. En primer lugar, tratándose de un derecho consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana, las limitaciones del derecho a buscar, recibir y divulgar información deben estar previa y expresamente fijadas en una ley, en tanto medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público; y su consagración debe ser lo suficientemente clara y precisa como para no conferir un nivel excesivo de discrecionalidad a los funcionarios que deciden si se divulga o no la información⁴⁴.

⁴³ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 98.

⁴⁴ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Claude Reyes y otros*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 58 f).

50. En criterio de la Corte Interamericana, tales leyes deben haber sido dictadas “por razones de interés general”, en función del bien común en tanto elemento integrante del orden público en un Estado democrático. Se aplica a este respecto la definición de la Corte Interamericana en la Opinión Consultiva OC-6/86, según la cual la expresión “leyes” no significa cualquier norma jurídica, sino actos normativos generales adoptados por el órgano legislativo constitucionalmente previsto y democráticamente elegido, según los procedimientos establecidos en la Constitución, ceñidos al bien común⁴⁵.

51. De igual forma, resulta relevante el principio 6 de la resolución del Comité Jurídico Interamericano relativa a los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”, que establece que, “las excepciones al derecho de acceso a la información deben ser establecidas por la ley, ser claras y limitadas”.

d. Objetivos legítimos bajo la Convención Americana

52. Las leyes que establecen limitaciones al derecho de acceso a la información bajo control del Estado deben responder expresamente a un objetivo permitido por la Convención Americana en el artículo 13.2, esto es: asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás, proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas⁴⁶. El alcance de estos conceptos debe ser definido en forma clara y precisa, y acorde con el significado de los mismos en una sociedad democrática.

e. Necesidad y proporcionalidad de las limitaciones

53. Las limitaciones impuestas al derecho de acceso a la información—como toda limitación que se imponga a cualquiera de las derivaciones del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión—deben ser necesarias en una sociedad democrática para satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, se debe escoger la que restrinja en menor escala el derecho protegido, y la restricción debe: (i) ser conducente para alcanzar su logro; (ii) ser proporcional al interés que la justifica; e (iii) interferir en la menor medida posible en el ejercicio efectivo del derecho. Específicamente, en relación con el requisito de proporcionalidad, la CIDH ha establecido que cualquier restricción en el acceso a la información en poder del Estado, para ser compatible con la Convención Americana, debe superar una prueba de proporcionalidad en tres pasos: (a) debe estar relacionada con uno de los objetivos legítimos que la justifican; (b) debe demostrarse que la divulgación de la información efectivamente amenaza con causar un perjuicio sustancial a ese objetivo legítimo; y (c) debe demostrarse que el perjuicio al objetivo es mayor que el interés público en contar con la información.

54. Finalmente, el régimen de excepciones debe consagrar un plazo razonable vencido el cual la información debe poder ser consultada por el público. En este sentido, sólo podrá mantenerse la reserva mientras subsista efectivamente el riesgo cierto y objetivo de que, al revelarla, resultara afectado de manera desproporcionada uno de los bienes que el artículo 13.2 de la Convención Americana ordena proteger.

⁴⁵ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 89.

⁴⁶ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 90.

f. Deber de justificar con claridad las respuestas negativas a las peticiones de acceso a la información bajo control del Estado

55. Por otra parte, en caso de que exista un motivo permitido por la Convención Americana para que el Estado limite el acceso a la información bajo su poder, la persona que solicita el acceso debe recibir una respuesta fundamentada sobre la negativa que le permita conocer las razones precisas por las cuales el acceso no es posible⁴⁷. Según ha explicado la CIDH, si el Estado deniega el acceso a información, éste debe proveer explicaciones suficientes sobre las normas jurídicas y las razones que sustentan tal decisión, demostrando que la decisión no fue discrecional o arbitraria, para que las personas puedan determinar si tal negativa cumple con los requisitos establecidos en la Convención Americana⁴⁸. En este mismo sentido, la Corte Interamericana ha precisado que la negativa a proveer acceso a la información que no está fundamentada, explicando con claridad los motivos y normas en que se basa, también constituye una violación del derecho al debido proceso protegido por el artículo 8.1 de la Convención Americana, puesto que las decisiones adoptadas por las autoridades que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente justificadas o, de lo contrario, serían decisiones arbitrarias⁴⁹.

g. Información reservada o secreta

56. En su Declaración Conjunta de 2004, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE efectuaron una formulación sintética de los requisitos que deben cumplir las limitaciones al derecho de acceso a la información, y profundizaron en algunos temas atinentes a la información “reservada” o “secreta” y las leyes que establecen tal carácter, así como los funcionarios obligados legalmente a guardar su carácter confidencial. Ahí se estableció, en términos generales: (i) que “el derecho de acceso a la información deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones cuidadosamente adaptado para proteger los intereses públicos y privados preponderantes, incluida la privacidad”, que “las excepciones se aplicarán solamente cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información”, y que “la autoridad pública que procure denegar el acceso debe demostrar que la información está amparada por el sistema de excepciones”; (ii) que “aquellos que soliciten información deberán tener la posibilidad de apelar cualquier denegación de divulgación de información ante un órgano independiente con plenos poderes para investigar y solucionar dichos reclamos”; y que (iii) “las autoridades nacionales deberán tomar medidas activas a fin de abordar la cultura del secretismo que todavía prevalece en muchos países dentro del sector público”, lo cual “deberá incluir el establecimiento de sanciones para aquellos que deliberadamente obstruyen el acceso a la información”, y que “también se deberán adoptar medidas para promover una amplia sensibilización pública sobre la ley de acceso a la información”.

57. En la Declaración Conjunta de 2004 se abordó también, en mayor detalle, los temas relativos a la información confidencial o reservada y a la legislación que regula el secreto. En dicha Declaración Conjunta se señaló: (i) que “se deberán tomar medidas

⁴⁷ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 77.

⁴⁸ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Claude Reyes y otros*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 58 c) y d).

⁴⁹ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 120.

inmediatas a fin de examinar y, en la medida necesaria, derogar o modificar la legislación que restrinja el acceso a la información a fin de que concuerde con las normas internacionales en esta área, incluyendo lo reflejado en esta Declaración Conjunta”; (ii) que “las autoridades públicas y funcionarios tienen la responsabilidad exclusiva de proteger la confidencialidad de la información secreta legítimamente bajo su control”, que “otros individuos, incluidos los periodistas y representantes de la sociedad civil, no deberán estar nunca sujetos a sanciones por la publicación o ulterior divulgación de esta información, independientemente de si ha sido filtrada o no, a no ser que cometan fraude u otro delito para obtener la información”, y que “las disposiciones del derecho penal que no limitan las sanciones por la divulgación de secretos de Estado para aquellos que están oficialmente autorizados a manejar esos secretos deberán ser derogadas o modificadas”; (iii) que “cierta información puede ser legítimamente secreta por motivos de seguridad nacional o protección de otros intereses preponderantes”, “sin embargo, las leyes que regulan el secreto deberán definir con exactitud el concepto de seguridad nacional y especificar claramente los criterios que deberán utilizarse para determinar si cierta información puede o no declararse secreta, a fin de prevenir que se abuse de la clasificación ‘secreta’ para evitar la divulgación de información que es de interés público”, por lo cual “las leyes que regulan el secreto deberán especificar con claridad qué funcionarios están autorizados para clasificar documentos como secretos y también deberán establecer límites generales con respecto al período de tiempo durante el cual los documentos pueden mantenerse secretos”, e igualmente “dichas leyes deberán estar sujetas al debate público”; y (iv) finalmente, que “los denunciantes de irregularidades (*whistleblowers*), son aquellos individuos que dan a conocer información confidencial o secreta a pesar de que tienen la obligación oficial, o de otra índole, de mantener la confidencialidad o el secreto” –respecto de quienes se declaró que “los denunciantes que divulgan información sobre violaciones de leyes, casos graves de mala administración de los órganos públicos, una amenaza grave para la salud, la seguridad o el medio ambiente, o una violación de los derechos humanos o del derecho humanitario deberán estar protegidos frente a sanciones legales, administrativas o laborales siempre que hayan actuado de ‘buena fe’”.

58. Siguiendo esta misma línea, en la Declaración Conjunta de 2006, los relatores para la libertad de expresión afirmaron que, “no debe atribuirse responsabilidad a los periodistas que publican información clasificada o confidencial cuando no hayan cometido ilícito alguno en obtenerla. Corresponde a las autoridades públicas proteger la información legítimamente confidencial que manejan”.

59. El tema de la información “reservada” o “secreta” fue objeto de un pronunciamiento específico por la Corte Interamericana en otro ámbito conexo al acceso a la información por los ciudadanos, a saber, el aporte de información sobre violaciones graves de derechos humanos a las autoridades judiciales y administrativas encargadas de adelantar los procesos correspondientes a su esclarecimiento y a la administración de justicia frente a las víctimas. En el caso *Myrna Mack Chang Vs. Guatemala*⁵⁰, la Corte Interamericana estableció que el Ministerio de la Defensa Nacional se había negado a proporcionar algunos documentos relacionados con el funcionamiento y la estructura del Estado Mayor Presidencial, necesarios para adelantar la investigación sobre una ejecución extrajudicial. El Ministerio Público y los jueces de la Nación habían solicitado reiteradamente dicha información, pero el Ministerio de Defensa Nacional negó la entrega invocando el secreto de Estado regulado por el artículo 30 de la Constitución guatemalteca. En criterio de la Corte Interamericana, “en caso de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la

⁵⁰ Corte IDH. *Caso de Myrna Mack Chang*. Sentencia del 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párrs. 180 a 182.

información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso pendientes”. A este respecto, la Corte Interamericana hizo suyas las consideraciones de la CIDH, la cual había alegado ante el tribunal que, “en el marco de un procedimiento penal, especialmente cuando se trata de la investigación y persecución de ilícitos atribuibles a las fuerzas de seguridad del Estado, surge una eventual colisión de intereses entre la necesidad de proteger el secreto de Estado, por un lado, y las obligaciones del Estado de proteger a las personas de los actos ilícitos cometidos por sus agentes públicos y la de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de los mismos, por el otro lado. [...] Los poderes públicos no pueden escudarse tras el manto protector del secreto de Estado para evitar o dificultar la investigación de ilícitos atribuidos a los miembros de sus propios órganos. En casos de violaciones de derechos humanos, cuando los órganos judiciales están tratando de esclarecer los hechos y juzgar y sancionar a los responsables de tales violaciones, el ampararse en el secreto de Estado para entregar información requerida por la autoridad judicial puede ser considerado como un intento de privilegiar la ‘clandestinidad del Ejecutivo’ y perpetuar la impunidad. Asimismo, cuando se trata de la investigación de un hecho punible, la decisión de calificar como secreta la información y de negar su entrega jamás puede depender exclusivamente de un órgano estatal a cuyos miembros se les atribuye la comisión del hecho ilícito. [...] De esta manera, lo que resulta incompatible con un [e]stado de [d]erecho y una tutela judicial efectiva ‘no es que haya secretos, sino estos secretos escapen de la ley, esto es, que el poder tenga ámbitos en los que no es responsable porque no están regulados jurídicamente y que por tanto están al margen de todo sistema de control’”. En este contexto, para la Corte Interamericana, la negativa del Ministerio de la Defensa Nacional a aportar los documentos solicitados por los jueces y el Ministerio Público, alegando el secreto de Estado, fue constitutivo de obstrucción a la justicia.

h. Datos personales y derecho de acceso a la información

60. Uno de los límites del derecho de acceso a la información es la protección de los datos personales que sólo pertenecen a su titular y cuya divulgación podría afectar un derecho legítimo de este último como el derecho a la intimidad. En consecuencia, cuando se está ante un dato personal sensible, en principio, sólo su titular podrá tener acceso. En efecto, de conformidad con el principio 3 de la Declaración de Principios, “[t]oda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla”.

61. El acceso a los datos personales se deriva del *hábeas data* y no del derecho de acceso a la información. Sin embargo, mientras no exista una ley de datos personales, la persona titular del dato, a falta de otro recurso, podrá acceder a la respectiva información a través de los mecanismos de la ley de acceso. En consecuencia, en la hipótesis mencionada, estarían obligados a suministrar la información respectiva quienes administran bases de datos o registros pero sólo respecto de quienes están legalmente legitimados para solicitarla.

62. En relación con la información personal o *hábeas data*, en el “Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos”⁵¹, la CIDH indicó que, aparte del derecho general de acceso a la información en poder del Estado, “toda persona tiene el derecho a acceder a información sobre sí misma, sea que esté en posesión del gobierno o de una entidad

⁵¹ CIDH. Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos (2002). Capítulo III. Sección E). Derecho a la libertad de expresión. Disponible en: <http://www.cidh.org/Terrorism/Span/index.htm>.

privada". En efecto, "este derecho incluye el derecho a modificar, eliminar o corregir la información considerada sensible, errónea, sesgada o discriminatoria"⁵². Más adelante, en el mismo informe, la CIDH sostuvo que, "[e]l derecho al acceso y el control de la información personal es esencial en muchas esferas de la vida, dado que la falta de mecanismos jurídicos para la corrección, actualización y eliminación de información puede tener efectos directos en el derecho a la privacidad, el honor, la identidad personal, los bienes y la rendición de cuentas en la reunión de información"⁵³.

D. Aplicaciones específicas del derecho de acceso a la información

63. La satisfacción del derecho de acceso a la información, en muchas ocasiones, es una condición necesaria para garantizar el ejercicio de otros derechos. En este sentido, esta sección presenta las aplicaciones específicas de este derecho en algunos temas relevantes recientemente estudiados por la CIDH o la Corte Interamericana. En particular, se tratan los siguientes temas: (1) restricción de acceso a las fuentes oficiales de información en actos o eventos públicos; (2) creación y conservación de archivos policiales; (3) el derecho a la consulta "informada" de los pueblos indígenas; y (4) acceso a la información y a los archivos de memoria histórica sobre graves violaciones de derechos humanos.

1. Restricción en el acceso a las fuentes oficiales de información en actos o eventos públicos

64. La presunta violación del derecho de acceso a la información a través de restricciones desproporcionadas impuestas a periodistas o comunicadores para impedirles el acceso a los actos o eventos públicos, ha sido objeto de pronunciamientos específicos de la Corte Interamericana en los casos *Ríos y otros Vs. Venezuela*, y *Perozo y otros Vs. Venezuela*.

65. En dichos casos, la Corte Interamericana indicó que, "[c]on respecto a las acreditaciones o autorizaciones a los medios de prensa para la participación en eventos oficiales, que implican una posible restricción al ejercicio de la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, debe demostrarse que su aplicación es legal, persigue un objetivo legítimo y es necesaria y proporcional en relación con el objetivo que pretende en una sociedad democrática. Los requisitos de acreditación deben ser concretos, objetivos y razonables, y su aplicación transparente. Corresponde al Estado demostrar que ha cumplido con los anteriores requisitos al establecer restricciones al acceso a la información bajo su control"⁵⁴.

2. Acceso a la información y el derecho a la consulta de los pueblos indígenas

66. Como ya se explicó anteriormente, de acuerdo con la CIDH, el derecho de acceso a la información "comprende una obligación positiva en cabeza del Estado de brindar

⁵² CIDH. Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos (2002). Capítulo III. Sección E): Derecho a la libertad de expresión, párr. 289. Disponible en: <http://www.cidh.org/Terrorism/Span/indice.htm>.

⁵³ CIDH. Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos (2002). Capítulo III. Sección E): Derecho a la libertad de expresión, párr. 289. Disponible en: <http://www.cidh.org/Terrorism/Span/indice.htm>.

⁵⁴ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 93; Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 375; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 346.

a los ciudadanos acceso a la información que está en su poder, y un derecho correlativo de las personas a acceder a la información en poder del Estado”⁶⁵.

67. Ahora bien, el derecho de acceso a la información no se reduce al deber de suministrar la información solicitada por una persona particular. Además, este derecho importa, entre otras, la obligación de transparentar la gestión pública⁶⁶ y la obligación de suministrar de oficio la información requerida por el público (la ciudadanía en general o un colectivo particular), cuando ello es condición para el ejercicio de otros derechos. En efecto, cuando el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas depende de que puedan conocer una información pública relevante, el Estado debe suministrarla de forma *oportuna, accesible y completa*. En este sentido, la CIDH ha establecido que el derecho de acceso a la información es un instrumento clave para el ejercicio de otros derechos humanos, “particularmente, por parte de los sujetos más vulnerables”⁶⁷.

68. El suministro de información oportuna, clara y suficiente a los pueblos indígenas sobre las intervenciones externas que puedan afectar su territorio, es condición indispensable para garantizar adecuadamente el ejercicio de su derecho a la propiedad colectiva sobre sus territorios. Asimismo, la estrecha relación de los pueblos indígenas con su territorio, permite sostener que el derecho de acceso a la información sobre la potencial intervención exógena, cuando la misma puede tener un impacto serio en el hábitat comunitario, puede convertirse en un mecanismo necesario para asegurar otros derechos como el derecho a la salud de los miembros del grupo, e incluso, el derecho a su existencia misma como comunidad. Finalmente, el derecho de acceso a la información en relación con las inferencias exógenas en territorio indígena es condición indispensable para garantizar el control sobre las decisiones políticas que pueden comprometer derechos colectivos de dicho pueblo y los derechos fundamentales que por conexidad resultarían afectados⁶⁸.

⁶⁵ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión, párrs. 140 y 142. Asimismo, el artículo 4 de la Declaración de Principios establece que, “[e]l acceso a la información [...] es un derecho fundamental de los individuos” y que los “Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho”. Ver también: CIDH. Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información (2007); CIDH. Informe Anual 2005. Volumen II: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV: Informe sobre el acceso a la información en el hemisferio; CIDH. Informe Anual 2003. Volumen III: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV: Informe sobre el acceso a la información en el hemisferio; CIDH. Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos (2002), párrs. 281-288; CIDH. Informe Anual 2001. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Informe sobre la acción de *habeas data* y el derecho de acceso a la información en el hemisferio.

⁶⁶ Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 77. A este respecto, en la Declaración Conjunta de 2004, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE precisaron que, “las autoridades públicas deberán tener la obligación de publicar de forma dinámica, incluso en la ausencia de una solicitud, toda una gama de información de interés público” (Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=319&IID=2>). Lo anterior es particularmente relevante cuando dicha información es condición necesaria para el ejercicio de otros derechos fundamentales. También se precisa el alcance de esta obligación en la resolución del Comité Jurídico Interamericano sobre los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información” (Disponible en: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf), que establece que, “los órganos públicos deben difundir información sobre sus funciones y actividades”—incluyendo su política, oportunidades de consultas, actividades que afectan al público, presupuestos, subsidios, beneficios y contratos—de forma rutinaria y proactiva, aún en la ausencia de una petición específica, y de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible”.

⁶⁷ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión, párr. 147. Asimismo, el artículo 9 de la Carta Democrática Americana dispone que, “la promoción y protección de los derechos humanos de los Pueblos indígenas [...], contribuy[er] al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana”.

⁶⁸ CIDH. Caso No. 12.503. *Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo* (Belice). 12 de octubre de 2004, párr. 142.

69. En este sentido, la CIDH ha indicado que uno de los elementos centrales para la protección de los derechos de propiedad de los indígenas es que los Estados establezcan consultas efectivas y *previamente informadas* con las comunidades indígenas en relación con los actos y decisiones que puedan afectar sus territorios tradicionales. Los Estados miembros tienen la obligación de garantizar que toda determinación se base en un proceso de consentimiento previamente informado de parte del pueblo indígena en su conjunto⁵⁹.

70. La Corte Interamericana ha indicado que el ejercicio del derecho de propiedad colectiva de los pueblos indígenas requiere, entre otras cosas, que “el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes [...] [que debe] realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y [que debe] tener como fin llegar a un acuerdo”⁶⁰.

71. Una interpretación sistemática de la jurisprudencia y de los instrumentos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos permite establecer que el derecho de acceso a la información como condición para el ejercicio de los derechos derivados de la propiedad colectiva de los pueblos indígenas y como condición para una adecuada consulta previa en aquellos casos en los cuales ésta resulte exigible, aparea el acceso de los pueblos indígenas a que el Estado les suministre información *accesible, suficiente, y oportuna* sobre dos aspectos: (1) la naturaleza y el impacto de la intervención externa sobre bienes o recursos de su propiedad; y (2) el proceso de consulta que se va a adelantar y las razones que lo justifican. Sólo de esta manera puede asegurarse que la información entregada por el Estado conducirá a que la formación de la voluntad de las comunidades en los procesos de decisión, en torno a la exploración y explotación de los recursos naturales en sus territorios, sea genuinamente libre e informada⁶¹.

⁵⁹ CIDH. Caso No. 12.503. *Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo* (Belice). 12 de octubre de 2004, párr. 142.

⁶⁰ Corte I.D.H., *Caso del Pueblo Saramaka*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párrs. 133-134. El resaltado es nuestro.

⁶¹ Corte I.D.H., *Caso del Pueblo Saramaka*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 133-137; Corte I.D.H., *Caso Yatama*. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 225; CIDH. Caso 11.140. *Mary y Carrie Dann* (Estados Unidos), párr. 140; CIDH. Caso No. 12.503. *Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo* (Belice), párr. 142; CIDH. Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia (2007), párrs. 246 y 248. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Bolivia2007sp/Bolivia07indice.sp.htm>; CIDH. Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Artículo XVIII, numerales 5 y 6. En este mismo sentido, el Relator Especial de la ONU sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas ha indicado que, “[t]odo proyecto o estrategia de desarrollo a largo plazo que afecte a zonas indígenas debe contar con la plena participación de las comunidades indígenas, siempre que sea posible, en las fases de diseño, ejecución y evaluación. El consentimiento libre e informado, así como el derecho de libre determinación de las comunidades y Pueblos indígenas, han de ser condiciones previas necesarias de esas estrategias y proyectos. Los gobiernos deben estar preparados a trabajar estrechamente con los Pueblos y organizaciones indígenas a fin de llegar a un consenso sobre los proyectos y estrategias de desarrollo, y establecer los mecanismos institucionales adecuados para abordar esas cuestiones”. Consejo Económico y Social de la ONU. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen, presentado de conformidad con la resolución 2002/65 de la Comisión. E/CN.4/2003/90, párrs. 66, 68-69, 73-77. Ver también: OIT. Convenio No. 169: Sobre Pueblos indígenas y tribales en países independientes (1989). Artículos 6, 7 y 15; Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial. Consideraciones de los Informes presentados por los Estados Partes conforme al artículo 9 de la Convención. Observaciones Finales respecto del Ecuador. CERD/C/62/CO/2 (2003), párr. 16; OIT. Manual del Convenio No. 169 sobre Pueblos indígenas y tribales (2003), pp. 15-20; Consejo Económico y Social de la ONU. Informe del Seminario Internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas. E/C.19/2005/3, pp. 13-14; Asamblea General de la ONU. Resolución 61/295: Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos indígenas. A/RES/61/295, 13 de septiembre de 2007, artículo 27; OIT. Directrices sobre los asuntos de los Pueblos indígenas. Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Febrero 2008, p. 18; Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU 039/97 (3 de febrero de 1997); Corte

72. La información suministrada por el Estado en el proceso de una consulta previa debe ser clara o accesible. Esto supone que la información entregada sea realmente comprensible, lo cual incluye, entre otros, que su divulgación se realice en lenguaje claro y que, en aquellos casos que fuere necesario, se difunda con ayuda de traductor o en un idioma o dialecto que permita a los miembros de las comunidades indígenas involucradas entenderla de manera plena⁶². La información proporcionada debe ser también suficiente, es decir, apropiada y completa para la formación de un consentimiento no manipulado en torno al proyecto o actividad propuesta⁶³. La condición de oportunidad implica que la información debe ser presentada con suficiente antelación a cualquier autorización o inicio de los procesos de negociación, tomando en cuenta el proceso de consulta y los plazos requeridos para la adopción de decisiones de la respectiva comunidad indígena⁶⁴.

Constitucional de Colombia. Sentencia C-169/01 (14 de febrero de 2001); Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-891/02 (22 de octubre de 2002); Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-383/03 (13 de mayo de 2005); Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-030/08 (23 de enero de 2008); y Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-175 de 2009 (18 de marzo de 2009).

⁶² La OIT ha señalado en este contexto que, el “proceso de consulta debe ser específico a cada circunstancia y a las características especiales de un determinado grupo o comunidad. De tal manera que, por ejemplo, una reunión con ancianos de una aldea mantenida sin interpretación en una lengua que no les sea familiar, como puede resultar el idioma oficial del país (inglés, español, etc.), no puede considerarse como una verdadera consulta”. OIT. Manual del Convenio No. 169 sobre Pueblos indígenas y tribales (2003), p. 16. Por otro lado, en el ámbito de las ONU se ha indicado que, la “información debe ser precisa y revestir una forma accesible y comprensible, entre otras cosas en un idioma que los Pueblos indígenas comprendan plenamente”, y que “el consentimiento a cualquier acuerdo significa que los Pueblos indígenas lo han entendido razonablemente”. Consejo Económico y Social de la ONU. Informe del Seminario Internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los Pueblos indígenas. E/C.19/2005/3, pp. 13-14. Ver también: Corte I.D.H., *Caso del Pueblo Saramaka*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párrs. 133-137; y CIDH. Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia (2007), párrs. 246 y 248. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Bolivia2007sp/Bolivia07indice.sp.htm>.

⁶³ En el “Informe del Seminario Internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas” convocado por ONU se sostuvo que, en la entrega de información no debe haber “coerción, intimidación [o] manipulación”. Consejo Económico y Social de la ONU. Informe del Seminario Internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas. E/C.19/2005/3, p. 13. Por otro lado, el artículo 16.2 del Convenio 169 de la OIT dispone que, las “consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”. Asimismo, la Corte Constitucional de Colombia ha señalado que el derecho a la consulta previa importa que, “el Pueblo tenga un conocimiento pleno sobre los proyectos destinados a explorar o explotar los recursos naturales en los territorios que ocupan o les pertenecen, los mecanismos, procedimientos y actividades requeridos para ponerlos en ejecución”. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-039/97 (3 de febrero de 1997). Ver también: Corte I.D.H., *Caso del Pueblo Saramaka*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párrs. 133-137; y CIDH. Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia (2007), párrs. 246 y 248. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Bolivia2007sp/Bolivia07indice.sp.htm>.

⁶⁴ La OIT ha señalado que, debe “tratarse de conseguir el consentimiento libre, previo e informado con suficiente antelación al comienzo o autorización de las actividades, teniendo en cuenta el propio proceso de adopción de decisiones de los Pueblos indígenas, en las fases de evaluación, planificación, aplicación, vigilancia, evaluación y clausura de un proyecto”. OIT. Manual del Convenio No. 169 sobre Pueblos indígenas y tribales (2003), p. 14. Ver también: Corte I.D.H., *Caso del Pueblo Saramaka*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párrs. 133-137; y CIDH. Acceso a la Justicia e Inclusión Social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia (2007), párrs. 246 y 248. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Bolivia2007sp/Bolivia07indice.sp.htm>; y Consejo Económico y Social de la ONU. Informe del Seminario Internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas. E/C.19/2005/3, p. 13. Asimismo, en la Sentencia C-175 de 2009 (18 de marzo de 2009), la Corte Constitucional de Colombia sostuvo, respecto de la condición de oportunidad, que “de que se trata es que la participación de las comunidades afrodescendientes tenga la potencialidad de incidir materialmente en el contenido de la medida”.

73. Además, las bases para la consulta deben incluir un momento en el cual las comunidades puedan acceder a las razones por las cuales—de ser el caso—se desvirtúan sus argumentos, así como el deber estatal de suministrar información clara, suficiente y oportuna sobre las propuestas de compensación que se adoptarán en caso de que deba repararse el daño sufrido. Es deber del Estado, y no de los pueblos indígenas, demostrar efectivamente, en el caso concreto, que ambas dimensiones del derecho a la consulta previa fueron efectivamente garantizadas.

3. Acceso a la información y creación y conservación de archivos policiales

74. Como fue mencionado en párrafos anteriores, el derecho de acceso a la información comporta la obligación de los Estados de crear y conservar cierta información. En este punto, la CIDH ha entendido que el Estado tiene la obligación de crear y conservar archivos o registros de detenciones policiales. El deber de crear y preservar los archivos sobre detenciones policiales es esencial para el debido respeto del derecho de acceso a la información de las personas detenidas o de sus familiares. En efecto, en materia de detenciones es fundamental que el Estado conserve los registros de todas las personas detenidas con los datos completos de la persona privada de su libertad, las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la detención y otras formalidades legales. Esta información debe ser registrada, custodiada y no manipulada pues es un mecanismo de excepcional importancia para el control de la gestión en asuntos tan delicados como la privación de libertad de las personas y eventuales violaciones subsecuentes de sus derechos humanos. La alteración o destrucción de este tipo de información suele estar acompañada del silencio del Estado sobre el destino de una persona detenida por sus agentes, generando además un campo fértil para la impunidad y para la propagación de los más graves crímenes.

75. En los términos anteriores, la inexistencia, manipulación o destrucción de archivos o registros policiales, no sólo puede constituir un impedimento para la adecuada realización de la justicia en muchos casos, sino que, además, da lugar a una violación del derecho de acceso a la información.

4. Acceso a la información y a los archivos de memoria histórica sobre graves violaciones de derechos humanos

76. La Corte Interamericana ha establecido que, “toda persona, incluyendo a los familiares de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, tiene el derecho a conocer la verdad. En consecuencia, los familiares de las víctimas [o las víctimas], y la sociedad como un todo, deben ser informados de todo lo sucedido con relación a dichas violaciones”⁶⁵.

77. En este sentido, el derecho de acceso a la información impone a los Estados, entre otros, el deber de preservar y facilitar el acceso a los archivos estatales, cuando éstos existieran; y de crearlos y preservarlos cuando no estuvieran recopilados u organizados como tales. Cuando se trata de graves violaciones de derechos humanos, la información que pueden reunir estos archivos posee un valor innegable y es indispensable no sólo para impulsar las investigaciones sino para evitar que hechos aberrantes puedan repetirse⁶⁶.

⁶⁵ Corte I.D.H., *Caso Gómez Palomino Vs. Perú*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 136, párr. 78.

⁶⁶ Recientemente, al finalizar la visita a Guatemala, el comisionado Víctor Abramovich se refirió a la importancia de los archivos vinculados con violaciones de derechos humanos. Concretamente, destacó “la labor que se viene realizando en la sistematización, preservación y apertura de los archivos” y remarcó “la importancia que estos archivos tienen en la reactivación de algunos procesos penales por crímenes de lesa humanidad que se encontraban hasta la fecha inactivos”. Luego de mencionar que en una entrevista con el Ministro de Defensa de

78. Esta práctica ya se ha reflejado en algunos países de la región que han creado “archivos de la memoria”, encargados de recopilar, analizar, clasificar y difundir los documentos, testimonios y otro tipo de información vinculados con las violaciones de derechos humanos en el pasado reciente⁶⁷.

a. Deber de permitir el acceso a los archivos en los cuales exista información relacionada con violaciones graves de derechos humanos

79. Por las razones explicadas en la primera parte de este capítulo, la regla es el acceso y sólo excepcionalmente se pueden establecer ciertos límites que, a su vez, deben cumplir los requisitos derivados del artículo 13.2 de la Convención Americana⁶⁸. Toda limitación debe estar contenida de manera expresa en una ley, perseguir un fin legítimo y ser necesaria y proporcionada en una sociedad democrática.

80. En tal sentido, queda claro que de acuerdo con el alcance reconocido por el sistema interamericano al derecho de acceso a la información, los Estados tienen la obligación de garantizar a los individuos el derecho de acceder a los archivos estatales que contienen información relativa a las violaciones graves a los derechos humanos⁶⁹.

81. Es importante tener en cuenta que, en principio, el derecho de acceso a la información permite el acceso al *dato procesado* (sea en forma de estadística, de indicador o en cualquier otra) y al *dato bruto*, es decir, al dato registrado por la administración pero aún no procesado ni clasificado⁷⁰. Este derecho implica también la posibilidad de acceder a los lugares físicos donde se encuentra la información, gracias a lo cual es posible conocer los criterios de clasificación de la respectiva oficina. En tal sentido, el derecho a la información como herramienta para garantizar el derecho a la justicia en casos de graves violaciones de derechos humanos incluye el derecho a acceder a estadísticas sobre estos hechos, a que

dicho país se había abordado la cuestión de los documentos oficiales, sostuvo que, “la CIDH espera que las distintas instancias del Estado garanticen la plena accesibilidad a la totalidad de archivos y documentos sobre derechos humanos relacionados con el conflicto armado interno”. CIDH. 12 de junio de 2009. Comunicado de Prensa No. 37/09. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2009/37-09sp.htm>.

⁶⁷ Ver, entre otros, el Decreto 1259/2003 del Poder Ejecutivo de Argentina que creó, el “Archivo Nacional de la Memoria” (publicado en el B.O. el 17 de diciembre de 2003). El artículo 1º de la norma establece que el archivo tendrá como función “obtener, analizar, clasificar, duplicar, digitalizar y archivar informaciones, testimonios y documentos sobre el quebrantamiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales en que esté comprometida la responsabilidad del Estado Argentino y sobre la respuesta social e institucional ante esas violaciones”. Los considerandos del decreto señalan que, “deben tenerse presentes los consiguientes deberes del Estado de promover, respetar y garantizar los derechos humanos, incluidos los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, rehabilitar a las víctimas y asegurar los beneficios del Estado democrático de derecho para las generaciones actuales y futuras”.

⁶⁸ En este sentido, el principio 4 de la Declaración de Principios dispone que, “[e]l acceso a la información [...] es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho”. Ver también: Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrs. 77, 89, 90, 98, 120 y 137; CIDH, Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión, párrs. 166-176.

⁶⁹ Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 77.

⁷⁰ En nuevos casos se ha comprobado la imposibilidad práctica de que la administración procese los datos de un modo que se ajuste siempre a las necesidades de los requirentes. Por ello, el acceso al *dato bruto* permite a otros (investigadores o investigadoras, particulares o comisiones especiales públicas y funcionarios judiciales) procesar estos datos, descargando a la dependencia de esta tarea. Por esta vía se reemplaza, entonces, la exigencia de producción o procesamiento de información no obligatoria por parte del Estado.

estas estadísticas se produzcan si aún no lo han sido, y también a los datos brutos que componen las estadísticas oficiales.

82. La obligación del Estado de suministrar información en estos asuntos supone también el deber de recabar información esencial en el ejercicio de la función pública y de sistematizar la información que recibe, creando sistemas de archivos y registros que permitan, entre otros, conocer el pasado⁷¹, tema que abordaremos a continuación.

b. Deber de crear y conservar archivos vinculados con graves violaciones de derechos humanos

83. Como derivación del derecho a la información, en su carácter de herramienta necesaria para garantizar el conocimiento de graves violaciones a los derechos humanos, los Estados tienen también el deber de crear y preservar archivos públicos destinados a recopilar y sistematizar la información referida a graves violaciones de derechos humanos padecidas en sus países. La recopilación de esta información, la creación de archivos y su preservación son, precisamente, obligaciones estatales que derivan del derecho de acceso a la información como instrumento para garantizar los derechos de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos.

84. Tal como establece el principio 3 del “Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad” de la ONU, el Estado tiene el deber de preservar los archivos y otras pruebas relativas a violaciones de los derechos humanos y al derecho humanitario, para facilitar el conocimiento de tales violaciones. Estas medidas están encaminadas a preservar la memoria colectiva sobre lo ocurrido⁷². Por su parte, la resolución 2267 (XXXVII-O/07) de la Asamblea General de la OEA estableció que, “los Estados deben, dentro de sus propios marcos jurídicos internos, preservar los archivos y otras pruebas relativas a violaciones manifiestas de los derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario para facilitar el conocimiento de tales violaciones, investigar las denuncias y proporcionar a las víctimas acceso a un recurso efectivo, de conformidad con el derecho internacional, a fin de evitar, entre otros motivos, que estas violaciones vuelvan a ocurrir en el futuro”⁷³.

85. Así, los Estados tienen “el deber de recolectar información relativa a violaciones de los derechos humanos de fuentes que incluyen: (a) organismos gubernamentales nacionales, en particular los que hayan desempeñado una función importante en relación con las violaciones de los derechos humanos; (b) organismos locales, tales como comisarías de policía, que hayan participado en violaciones de los derechos humanos; (c) organismos estatales, incluida la oficina del fiscal y el poder judicial, que participan en la protección de los derechos humanos; y (d) materiales reunidos por las comisiones de la verdad u otros órganos de investigación”⁷⁴.

⁷¹ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión, párrs. 162-165.

⁷² Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. E/CN.4/2005/102/Add.1. 8 de febrero de 2005. Principio 3 (“El deber de recordar”). Ver también el principio 5 (“Garantías para hacer efectivo el derecho a saber”), y el principio 4 (“El derecho a saber”).

⁷³ Asamblea General de la OEA. Resolución 2267 (XXXVII-O/07), “El derecho a la verdad”. 5 de junio de 2007.

⁷⁴ Comisión de Derechos Humanos de la ONU. Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. E/CN.4/2005/102/Add.1. 8 de febrero de 2005. Principio 3 (“El deber de recordar”).

86. Estos archivos estatales cumplen un papel fundamental también en el marco de investigaciones judiciales. La utilidad de estos archivos dependerá, entre otras cosas, de que se establezca una obligación para que todos los organismos públicos (incluyendo las Fuerzas Armadas, las fuerzas de seguridad, los organismos de inteligencia, entre otras dependencias y reparticiones) atiendan los requerimientos judiciales con carácter urgente y preferente, y faciliten el acceso a toda clase de documentación, informe o archivo que les sea solicitado.

87. En particular, es esencial garantizar que en aquellas dependencias que han resultado más involucradas en hechos de violaciones graves de derechos humanos, se establezcan bases de datos y unidades de relevamiento de información independientes, con acceso irrestricto a la documentación. Estas unidades deberían encargarse de la búsqueda, compulsa y análisis de toda la documentación que allí obre y se vincule con violaciones a los derechos humanos; efectuar las investigaciones correspondientes; y comunicar los resultados obtenidos a las autoridades competentes, tanto las encargadas de investigaciones criminales como de los archivos de la memoria.

c. Deber de producir información vinculada con graves violaciones de derechos humanos

88. La obligación de investigar y de informar, impuesta a los Estados por el artículo 1.1 de la Convención Americana, no se satisface con el mero hecho de facilitar a los familiares el acceso a documentación que se encuentra bajo control oficial. El Estado está obligado a desarrollar una tarea de investigación y corroboración de los hechos, estén o no consignados en documentos oficiales, con el fin de esclarecer la verdad de lo ocurrido e informar a los familiares y a la opinión pública en general. Se trata de una obligación afirmativa y activa enderezada a obtener y procesar información que permita un amplio conocimiento de los hechos que no están hoy debidamente documentados.

89. Es por ello que, en varias oportunidades, la CIDH ha establecido que dentro de las obligaciones dispuestas por la Convención Americana, los Estados deben crear comisiones investigadoras dedicadas a la búsqueda y clasificación de información referida a graves violaciones de derechos humanos. La CIDH ha especificado incluso que la integración de estas comisiones debe determinarse según la legislación interna de cada país; que deben contar con los recursos necesarios; y que deben colaborar activamente con la justicia⁷⁵.

E. Jurisprudencia nacional y buenas prácticas de derecho interno en materia de acceso a la información

90. En los últimos años, el derecho fundamental de acceso a la información ha tenido un notable auge regional. En efecto, pese a que en la mayoría de las constituciones de los países de la región se reconoce de manera expresa o implícita el derecho de acceso a la información, a inicios del siglo XXI, sólo cinco Estados miembros de la OEA habían aprobado leyes de transparencia y acceso. Sin embargo, durante esta última década once países aprobaron este tipo de leyes⁷⁶.

⁷⁵ CIDH. Informe Anual 1985-1986, párr. 193.

⁷⁶ Los países de la región que cuentan con legislación en materia de acceso a la información son: Antigua y Barbuda, Belice, Canadá, Colombia, Chile, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, y Uruguay. Argentina cuenta con una ley particular en materia de acceso al derecho a la información pública ambiental y un decreto que vincula al Poder Ejecutivo Nacional. Por su parte, Bolivia cuenta con un decreto de acceso a la información en materia de la gestión

91. La Relatoría Especial se encuentra elaborando un estudio sobre los distintos marcos jurídicos existentes. No obstante, con independencia de los distintos marcos normativos, existen algunas decisiones judiciales que han promovido de manera notable los estándares aplicados en cada uno de los Estados. El estudio de esta jurisprudencia resulta de particular interés, pues permite advertir en la práctica la forma como los distintos jueces y tribunales han logrado aplicar el principio de máxima transparencia. En los párrafos que siguen, se resumen algunas de las decisiones más importantes en la materia.

92. A este respecto basta simplemente advertir que, en algunos países, existen órganos autónomos encargados de asegurar el debido respeto del derecho de acceso a la información, como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en México o el recientemente creado Consejo para la Transparencia en Chile. Estas entidades cuentan con una gran cantidad de decisiones muy valiosas que, en sí mismas, podrían dar lugar a un estudio independiente. Sin embargo, en el presente capítulo se hace énfasis en las decisiones judiciales, dado que en la mayoría de los Estados de la región, son los jueces los directamente encargados de resolver las disputas generadas en torno a las decisiones de la administración en virtud de las cuales se niega el derecho de acceso a la información. En este sentido, el conocimiento de las decisiones judiciales puede ser un instrumento importante para una hermenéutica más adecuada de dicho derecho.

93. Finalmente, es relevante anotar que la Relatoría Especial encuentra de enorme importancia el estudio del derecho comparado, pues de esta manera es posible enriquecer la doctrina y la jurisprudencia regional. Si bien es cierto que uno de los objetivos centrales de los órganos regionales de protección de derechos humanos es lograr la aplicación doméstica de los estándares interamericanos, también lo es que dichos estándares han podido ser elevados gracias a los desarrollos locales en cada uno de los distintos Estados. Han sido las interpretaciones garantistas de la sociedad civil y de los órganos internos de los distintos Estados las que han permitido que el sistema regional mejore y fortalezca su doctrina y jurisprudencia. En este sentido, el reconocimiento mutuo de los órganos regionales y nacionales de protección de derechos humanos, da lugar a un círculo virtuoso en el cual, al final, quienes resultan favorecidas son las personas que habitan nuestro territorio y a quienes debemos nuestro trabajo.

94. Los párrafos que siguen resumen algunas de las decisiones más importantes en materia de acceso a la información a las que tuvo acceso la Relatoría Especial. Las decisiones fueron ordenadas atendiendo el tema principal al cual se refieren. Sin embargo, es importante advertir que la mayoría de las decisiones que se citan se refieren a distintos temas, y por ello vale la pena consultarlas integralmente.

del Poder Ejecutivo. Ver: Ackerman, John M.; Sandoval E. Irma. *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*. Instituto Federal de Acceso a la información Pública. 4ª edición. México, D.F. (2008). Disponible en: <http://www.ifai.org.mx/Publicaciones/publicaciones>; Mendel, Toby. *El Derecho a la Información en América Latina*. Comparación jurídica. UNESCO. Quito, Ecuador (2009). Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001832/183273s.pdf>; Open Society Justice Initiative. *Amicus Curiae Submission in the Case of Defensoría del Pueblo v. Municipalidad de San Lorenzo*. A Submission from the Open Society Justice Initiative to the Supreme Court of Paraguay (2009); Argentina. Ley 25.831. Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental. Disponible en: http://www.icaa.gov.ar/Documentos/Ges_Ambiental/LEY_25831.pdf; Bolivia. Decreto Supremo No. 28168. Disponible en: <http://www.abi.bo/#>.

1. Jurisprudencia sobre el acceso a la información como derecho fundamental autónomo

95. Distintos tribunales de la región han concluido que el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental, merecedor de la más alta protección constitucional.

96. En este sentido, en decisión de 11 de febrero de 2004⁷⁷, la Corte Suprema de Justicia de Argentina determinó que, “el principio de la publicidad de los actos de gobierno es inherente al sistema republicano establecido en la Constitución Nacional, por lo que su cumplimiento es una exigencia ineludible por las autoridades públicas. [...] [E]llo posibilita a los ciudadanos el derecho al acceso a la información del Estado a fin de ejercer control sobre las autoridades [...] y facilita la transparencia de la gestión”⁷⁸.

97. El mismo tribunal resolvió, en decisión de 3 de abril de 2001⁷⁹, que “la Convención Americana [...] proporciona pautas inexcusablemente atendibles para juzgar los casos vinculados con el ejercicio de la libertad de expresión [derecho que] comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole [...]”⁸⁰. De tal manera, el derecho de acceso a la información, contenido en la Convención Americana, es reconocido como derecho fundamental, en virtud de que “el [artículo] 75, [inciso] 22 [...] otorgó jerarquía constitucional a los tratados [...] [los cuales] deben entenderse complementarios de los derechos y garantías [...] reconocidos [en la Constitución]”⁸¹ y “deben ser interpretados armónicamente, para hallar un ámbito de correspondencia recíproca dentro del cual obtengan su mayor amplitud los derechos y garantías individuales”⁸².

98. Siguiendo la misma línea, el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito Colegiado de México determinó que el derecho de acceso a la información es un derecho humano fundamental y universal, que deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones y cuyo proceso debe ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo⁸³.

99. Por otra parte, el 2 de abril de 2002, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica determinó que, “el derecho a la información [...] es un derecho humano inalienable e indispensable [...]. Ese derecho [...] tiene un carácter preferente al

⁷⁷ Corte Suprema de Justicia de la Nación. Expediente. 315/2004-Adm.Gral, Buenos Aires, Argentina, 11 de febrero de 2004. Disponible en: <http://www.villaverde.com.ar/archivos/File/investigacion/Amicus%20Curiae/ac-1-2004-csjn.pdf>.

⁷⁸ Corte Suprema de Justicia de la Nación. Expediente. 315/2004-Adm.Gral, Buenos Aires, Argentina, 11 de febrero de 2004, párr. 1 Disponible en: <http://www.villaverde.com.ar/archivos/File/investigacion/Amicus%20Curiae/ac-1-2004-csjn.pdf>.

⁷⁹ Corte Suprema de Justicia de la Nación. S. 622. XXXIII. S., V. c/ M., D. A. s/ medidas. 3 de abril de 2001. Disponible en: http://www.csjn.gov.ar/cfal/fallos/cfal3/ver_fallos.jsp.

⁸⁰ Corte Suprema de Justicia de la Nación. S. 622. XXXIII. S., V. c/ M., D. A. s/ medidas. 3 de abril de 2001. p. 3. Disponible en: http://www.csjn.gov.ar/cfal/fallos/cfal3/ver_fallos.jsp.

⁸¹ Corte Suprema de Justicia de la Nación. S. 622. XXXIII. S., V. c/ M., D. A. s/ medidas. 3 de abril de 2001. p. 17. Disponible en: http://www.csjn.gov.ar/cfal/fallos/cfal3/ver_fallos.jsp.

⁸² Corte Suprema de Justicia de la Nación. S. 622. XXXIII. S., V. c/ M., D. A. s/ medidas. 3 de abril de 2001. p. 5. Disponible en: http://www.csjn.gov.ar/cfal/fallos/cfal3/ver_fallos.jsp.

⁸³ Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Amparo en revisión 133/2007. Aeropuerto de Guadalajara, S.A. de C.V., 31 de Mayo de 2007. Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI. Tesis: I.8o.A.131 A. Disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/ActividadJur/Jurisprudencia/Paginas/IndexJurisprudencia.aspx>.

considerarse que garantiza un interés constitucional: la formación y existencia de una opinión pública libre; garantiza que [al] ser una condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al funcionamiento de un sistema democrático, se convierte [...] en uno de los pilares de una sociedad libre y democrática”⁸⁴.

100. Asimismo, el 9 de agosto de 2007⁸⁵, el Tribunal Constitucional de Chile determinó que el derecho a la información pública se encuentra reconocido a nivel constitucional, “porque el derecho a acceder a las informaciones que obran en poder de los órganos del Estado forma parte de la libertad de expresión [...] consagrada en el artículo 19 No. 12 de la Carta Fundamental⁸⁶”, y porque “el artículo 8° de la Constitución Política⁸⁷ [...] consagró los principios de probidad, publicidad y transparencia en la actuación de los órganos del Estado”⁸⁸. De esta manera, “el derecho de acceso a la información pública se encuentra reconocido en la Carta Fundamental—aunque no en forma explícita—como un mecanismo esencial para la vigencia plena del régimen democrático”, y que, “la publicidad de los actos de [los] órganos [del Estado], garantizada [...] por el derecho de acceso a la información pública, constituye un soporte básico para el adecuado ejercicio y defensa de los derechos fundamentales de las personas que [...] puedan resultar lesionadas como consecuencia de una actuación o de una omisión proveniente de los mismos”.

101. En sentencia de 27 de junio de 2007, la Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia determinó que el derecho de acceso a la información⁸⁹ es un “derecho fundamental [...] [con] claros y rigurosos requisitos para que una limitación [...] pueda resultar constitucionalmente admisible”⁹⁰.

2. Jurisprudencia sobre el carácter universal del acceso a la información

102. La Corte Constitucional colombiana ha reiterado que, “toda persona [tiene] la libertad de [...] informar y recibir información veraz e imparcial, [...] previsión que consagró

⁸⁴ Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Expediente 02-000808-0007-CO. Resolución 2002-03074. San José, Costa Rica. 2 de abril de 2002. Considerando III y IV. Disponible en: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/libertadexpresion/docs/le_otroscr/3074-02%20sala%20constitucional.htm

⁸⁵ Tribunal Constitucional de Chile. Rol 634-2006. Sentencia de 9 de agosto de 2007. pp. 28-31. Disponible en: <http://www.tribunalconstitucional.cl/index.php/sentencias/download/pdf/86>

⁸⁶ Constitución Política de Chile. Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas: 12) La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley, la que deberá ser de quórum calificado. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>; Tribunal Constitucional de Chile. Rol 634-2006. Sentencia de 9 de agosto de 2007. Considerando Noveno, p. 28. Disponible en: <http://www.tribunalconstitucional.cl/index.php/sentencias/download/pdf/86>.

⁸⁷ Constitución Política de Chile. Artículo 8. El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones. Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>.

⁸⁸ Tribunal Constitucional de Chile. Rol 634-2006. Sentencia de 9 de agosto de 2007. Considerando Noveno, p. 30. Disponible en: <http://www.tribunalconstitucional.cl/index.php/sentencias/download/pdf/86>.

⁸⁹ Constitución Política de Colombia. Artículo 74. Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. El secreto profesional es inviolable. Disponible en: <http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf>.

⁹⁰ Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-491/07. 27 de junio de 2007. Fundamento jurídico 24. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-491-07.htm>.

el constituyente para garantizar el adecuado desenvolvimiento de las personas, dentro del contexto de un Estado Democrático”⁹¹.

103. Por su parte, el Octavo Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito de México también se ha pronunciado respecto al alcance universal de este derecho al señalar que, “[d]e la declaración conjunta adoptada el 6 de diciembre de 2004 por el relator especial de las Naciones Unidas para la libertad de opinión y expresión, el representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el relator especial de la Organización de los Estados Americanos para la libertad de expresión, aplicable a la materia en virtud de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se advierte [...] como principio [...] básico [...] que rige [...] el acceso a la información [...]: 1. El derecho de acceso a ésta es un derecho humano fundamental; [por otro lado], del análisis sistemático [...] de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se desprende [...] [q]ue el derecho de acceso a la información es universal”⁹².

104. A su turno, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica indicó que, “[e]l sujeto activo de [este] derecho [...] lo es toda persona [...] por lo que el propósito del constituyente fue reducir a su mínima expresión el secreto administrativo y ampliar la transparencia y publicidad administrativas”⁹³.

3. Jurisprudencia sobre el principio de máxima divulgación

a. Jurisprudencia sobre el principio de máxima divulgación como principio rector del acceso a la información

105. La Sentencia C-491/07 de 27 de junio de 2007 de la Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia resaltó la íntima relación del principio de máxima divulgación con las funciones del derecho de acceso a la información en una sociedad democrática.

106. En este sentido, el tribunal colombiano estableció que, “[p]ara la Constitución la garantía más importante del adecuado funcionamiento del régimen constitucional está en la plena publicidad y transparencia de la gestión pública”. Para la Corte Constitucional, “[l]as decisiones o actuaciones de los servidores públicos que no se quieren mostrar son usualmente aquellas que no se pueden justificar. Y el uso secreto e injustificado del poder del Estado repugna al Estado de derecho y al adecuado funcionamiento de una sociedad democrática. En efecto, la transparencia y la publicidad de la información pública son dos condiciones necesarias para que las agencias del Estado se vean obligadas a explicar públicamente las decisiones adoptadas y el uso que le han dado al poder y a los recursos públicos; son la garantía más importante de la lucha contra la corrupción y del sometimiento de los servidores públicos a los fines y procedimientos que les impone el derecho; son la base sobre la cual se puede ejercer un verdadero control ciudadano de la gestión pública y

⁹¹ Sala de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-437/04. Expediente T-832492. 6 de mayo de 2004. Fundamento jurídico 6. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-437-04.htm>.

⁹² Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en Revisión 133/2007. Aeropuerto de Guadalajara, S.A. de C.V. 31 de mayo de 2007. Disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/ActividadJur/Jurisprudencia/Paginas/IndexJurisprudencia.aspx>.

⁹³ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Exp. 05-001007-0007-CO, Res. 2005-04005, San José, Costa Rica. 15 de abril de 2005. Considerando IV. Disponible en: http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_reparditor.asp?param1=XYZ¶m2=1&nValor1=1&nValor2=307334&strTipM=T&lResultado=2&strLib=LIB.

satisfacer los derechos políticos conexos. En este sentido, [...] el acceso a información y documentación oficial, constituye una condición de posibilidad para la existencia y ejercicio de las funciones de crítica y fiscalización de los actos del gobierno que, en el marco de la Constitución y la ley, cabe legítimamente ejercer a la oposición. Finalmente, [...] el derecho de acceso a la información pública es una herramienta fundamental para la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas de actuaciones arbitrarias y el derecho a la memoria histórica de la sociedad”⁹⁴.

107. Es por ello que, a juicio del tribunal, como regla general, “en virtud de lo dispuesto por el artículo 74 de la Constitución, 13 de la Convención [Americana] sobre Derechos Humanos y 19 del [PIDCP], las personas tienen derecho fundamental de acceso a la información del Estado. En este sentido, donde quiera que no exista reserva legal expresa debe imperar el derecho fundamental de acceso a la información. Al respecto la Corte [Interamericana] ha indicado: ‘En suma, en una sociedad democrática, la regla general consiste en permitir el acceso ciudadano a todos los documentos públicos. De allí que constituya un deber constitucional de las autoridades públicas entregarle, a quien lo solicite, informaciones claras, completas, oportunas, ciertas y actualizadas sobre cualquier actividad del Estado’”⁹⁵.

108. Siguiendo los lineamientos jurisprudenciales de la Corte Interamericana, el tribunal colombiano determinó que del principio de máxima divulgación se deben derivar al menos dos consecuencias: “las normas que limitan el derecho de acceso a la información deben ser interpretadas de manera restrictiva y toda limitación debe estar adecuadamente motivada”⁹⁶. Asimismo, la Corte Constitucional de Colombia ha señalado que, “existe una clara obligación del servidor público de motivar la decisión que niega el acceso a un documento público y tal motivación debe reunir los requisitos establecidos por la Constitución y la ley [...]. En particular debe indicar expresamente la norma en la cual se funda la reserva. Por esta vía el asunto puede ser sometido a controles disciplinarios, administrativos e incluso judiciales”⁹⁷.

109. De igual modo, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica ha utilizado el principio de máxima divulgación para fundar sus decisiones indicando que, “[e]n el marco del Estado Social y Democrático de Derecho, todos y cada uno de los entes y órganos públicos que conforman la administración respectiva, deben estar sujetos a los principios constitucionales implícitos de la transparencia y la publicidad que deben ser la regla de toda la actuación o función administrativa. Las organizaciones

⁹⁴ Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-491/07. 27 de junio de 2007, p. 1 Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-491-07.htm>.

⁹⁵ Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-491/07. 27 de junio de 2007. Fundamento jurídico 11. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-491-07.htm>.

⁹⁶ Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-491/07. 27 de junio de 2007. Fundamento jurídico 11. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-491-07.htm>.

⁹⁷ “La exigencia de motivación se encuentra adicionalmente en las normas legales sobre la materia”. Invocación de la sentencia T-074 de 1997 por la Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-491/07. 27 de junio de 2007. Fundamento jurídico 11. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-491-07.htm>. En la sentencia en el caso *Claude Reyes y otros*, la Corte Interamericana estableció la obligación de motivar en los siguientes términos: “La autoridad estatal administrativa encargada de resolver la solicitud de información no adoptó una decisión escrita debidamente fundamentada, que pudiera permitir conocer cuáles fueron los motivos y normas en que se basó para no entregar parte de la información en el caso concreto y determinar si tal restricción era compatible con los parámetros dispuestos por la Convención, con lo cual dicha decisión fue arbitraria y no cumplió con la garantía de encontrarse debidamente fundamentada protegida por el artículo 8.1 de la Convención”. Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 122.

colectivas del Derecho Público—entes públicos—están llamadas a ser verdaderas casas de cristal en cuyo interior puedan escrutar y fiscalizar, a plena luz del día, todos los administrados. [...]. Bajo esta inteligencia, el secreto o la reserva administrativa son una excepción que se justifica, únicamente, bajo circunstancias calificadas cuando por su medio se tutelan valores y bienes constitucionalmente relevantes⁹⁸.

110. Las cortes de República Dominicana también han resaltado la trascendencia de este principio en sus decisiones. Al respecto, se ha indicado que, “es necesario precisar que los Estados [d]emocráticos deben regirse por los principios de publicidad y transparencia en sus gestiones públicas y así las personas pueden ejercer su control democrático, lo cual deviene en una legitimación de las actuaciones de aquellos que devengan la cosa pública⁹⁹”.

111. Finalmente, el 18 de agosto de 2009, la Sala Primera del Tribunal Constitucional del Perú tuvo oportunidad de pronunciarse respecto a la “cultura de la transparencia”, indicando que ésta es “inherente a nuestro Estado democrático y social de Derecho, proyecta la obligación de la Administración de entregar la información solicitada, sin que se tenga que argumentar inclusive para qué se solicita tal información¹⁰⁰”.

112. Según el tribunal peruano, “[e]ste giro paradigmático se sustenta en el ya aludido principio de publicidad, a partir del cual se comprende que toda información en poder del Estado o de las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejerzan función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización, es en principio pública¹⁰¹”.

113. Por otro lado, para lograr promover la eficacia del derecho de acceso a la información, el Tribunal Constitucional del Perú indicó también, como elemento necesario, “las sanciones a los funcionarios y servidores públicos que obstruyan u obstaculicen de cualquier modo la materialización del derecho de acceso a la información pública. Estas sanciones no son sólo necesarias, sino inherentes a la defensa y protección de los derechos fundamentales, ya que con ello se coadyuva a alcanzar el objetivo de la efectiva vigencia de tales derechos. Y es que con las sanciones a las conductas contrarias a los derechos fundamentales, se pretende también desincentivarlas, persuadiendo así al resto de la sociedad a que las asuma como conductas normales, social o legalmente aceptadas¹⁰²”.

114. Luego de analizado el fondo del asunto y debido a la omisión de la autoridad de proporcionar una respuesta al solicitante, en aras del principio de máxima divulgación, el tribunal declaró que se había afectado el derecho de acceso a la información y determinó, entre otras cosas, iniciar los procedimientos administrativos sancionadores contra los

⁹⁸ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Recurso de Amparo. Exp. 04-012878-CO, Res. 2005-03673, Costa Rica. 6 de abril de 2005. Considerando III - I Disponible en: http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ¶m2=1&nValor1=1&nValor2=302552&strTipM=T&lResultado=3&strLib=LIB.

⁹⁹ Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario. Exp. No.030-07-00078. Sentencia No. 024-2007. Santo Domingo, República Dominicana. 27 de abril de 2007, p. 21. Disponible en: http://www.suprema.gov.do/novedades/sentencias/2007/luis_lora.pdf.

¹⁰⁰ Sala Primera del Tribunal Constitucional. Exp. N.º 04912-2008-PHD/TC. Lima, Perú. 18 de agosto de 2009. Fundamento 5. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/04912-2008-HD.html>.

¹⁰¹ Sala Primera del Tribunal Constitucional. Exp. N.º 04912-2008-PHD/TC. Lima, Perú. 18 de agosto de 2009. Fundamento 5. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/04912-2008-HD.html>.

¹⁰² Sala Primera del Tribunal Constitucional. Exp. N.º 04912-2008-PHD/TC. Lima, Perú. 18 de agosto de 2009. Fundamento 10. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/04912-2008-HD.html>.

funcionarios que omitieron su deber de contestar adecuadamente la solicitud de información planteada.

b. Jurisprudencia sobre la aplicación del principio de máxima divulgación para ordenar el acceso a información sobre publicidad oficial

115. El Juez de Paz Gubernamental de Uruguay, en decisión de Acción de Amparo Informativo de 11 de septiembre de 2009¹⁰³, luego de recordar el principio de máxima divulgación y la importancia de la publicidad en la gestión administrativa y su impacto en la participación ciudadana, determinó que los gastos erogados por un organismo público en publicidad oficial no constituyen una excepción al derecho de acceso a la información. Para el juez, la información sobre publicidad oficial es pública por esencia, pues forma parte de la información producida por la propia entidad pública cuya divulgación favorece el actuar administrativo y el control democrático del poder público.

116. El caso que motivó esta sentencia versa sobre la solicitud de información hecha por un periodista a la Junta Departamental de Soriano, Uruguay, relativa al monto de las erogaciones en publicidad oficial en diversos períodos¹⁰⁴. El 11 de agosto de 2009, el presidente de la Junta negó la solicitud de acceso a la información bajo el argumento de que el solicitante era representante de un órgano de prensa, situación que, conforme al párrafo l) inciso B) del artículo 10 de la Ley No. 18.381, constituía una excepción al derecho de acceso a la información. De acuerdo con esta disposición, los órganos de prensa no debían recibir información que pudiera ser útil para sus competidores. El solicitante reiteró en sus alegatos ante el juez que la información que solicitaba se refería al monto de la cantidad erogada por un ente público y, aún más, que el acto de transparentar un gasto de publicidad oficial no suponía ninguna ventaja a un competidor.

117. En sus considerandos, el juez uruguayo expuso que, el “derecho de acceso a la información pública está relacionado con determinados principios. A saber, el principio de transparencia de la gestión administrativa, esto es[,] que se permita ver con claridad el actuar de la Administración en el uso de fondos públicos [y] [e]l principio de publicidad del obrar administrativo, que es una consecuencia de la forma republicana de gobierno y de vivir en un [e]stado de [d]erecho”¹⁰⁵. Según el juez, “la restricción a la publicidad de la gestión administrativa debe ser motivada en razón suficientemente importante como para compensar la razón genérica que aconseja la publicidad. [...] Vale decir, que en un sistema como el nuestro, la solución de principio es siempre la publicidad y la restricción es la excepción”¹⁰⁶.

¹⁰³ Poder Judicial del Uruguay. Sentencia No. 48. Acción de Amparo Informativo. 381-545/2009. Mercedes, Uruguay. 11 de septiembre de 2009. Disponible en: http://www.poderjudicial.gub.uy/servlet/page?_pageid=56&_dad=portal30&_schema=PORTAL30&_type=site&_fsiteid=34&_fid=1&_fnavbarid=1&_fnavbarsiteid=34&_fedit=0&_fmode=2&_fdisplaymode=1&_fcalledfrom=1&_fdisplayurl=

¹⁰⁴ El 5 de agosto de 2009, el solicitante, en su calidad de persona física, requirió a la Junta Departamental de Soriano acceder a la información de determinados períodos relacionada con el nombre y las cantidades en pesos uruguayos pagados a los medios de comunicación, programas o periodistas en que la Junta hubiera contratado publicidad. Asimismo, solicitó que se le informara si en cada uno de los períodos se pagó por la publicación de los comunicados de prensa emitidos por la Junta y que, de ser así, se le detallara el medio de comunicación y el monto en pesos uruguayos mensual que se pagaba o paga por esa publicación.

¹⁰⁵ Poder Judicial del Uruguay. Sentencia No. 48. Acción de Amparo Informativo 381-545/2009. Mercedes, Uruguay. 11 de septiembre de 2009. Considerando 3. Disponible en: http://www.poderjudicial.gub.uy/servlet/page?_pageid=56&_dad=portal30&_schema=PORTAL30&_type=site&_fsiteid=34&_fid=1&_fnavbarid=1&_fnavbarsiteid=34&_fedit=0&_fmode=2&_fdisplaymode=1&_fcalledfrom=1&_fdisplayurl=.

¹⁰⁶ Poder Judicial del Uruguay. Sentencia No. 48. Acción de amparo Informativo. 381-545/2009. Mercedes, Uruguay. 11 de septiembre de 2009. Considerando 3. Disponible en:

118. Finalmente, el juez indicó que “el derecho al acceso a la información pública también está relacionado con el principio de participación, esto es[,] que los habitantes sean informados y consultados en los asuntos que les conciernen”¹⁰⁷.

119. Teniendo en cuenta los principios citados, el juez consideró que “el gasto de publicidad oficial no es una información entregada a la Junta, sino producida por la Junta y es una información pública desde el momento en que está presupuestado en el presupuesto quinquenal del referido organismo”¹⁰⁸. Además, con arreglo al artículo 5 de la Ley 18.381, la información relativa al presupuesto asignado, su ejecución, con los resultados de las auditorías que en cada caso corresponda, así como sobre las concesiones, licitaciones, permisos o autorizaciones otorgadas especificando los titulares o beneficiarios de éstos así como toda información estadística de interés general de los organismos públicos, “no sólo no es confidencial sino que es pública por esencia”¹⁰⁹.

120. En virtud de que la información solicitada obraba y era producida por un organismo público, y en aras de garantizar el “principio de máxima publicidad”, así como el cumplimiento de sus obligaciones correlativas de publicidad y transparencia, el juez resolvió que la Junta Departamental de Soriano debía proporcionar al actor la información solicitada, en el plazo de diez días contados a partir de notificada la sentencia.

c. Jurisprudencia sobre el derecho de acceso a la información sobre empresas privadas contratistas del Estado o prestadoras de servicios públicos

121. El 22 de junio de 1984, una Corte de Distrito del Distrito de Columbia resolvió una demanda de acceso a la información iniciada por un sindicato contra el *Department of Housing and Urban Development* (HUD, por sus siglas en inglés). El sindicato buscaba obtener los nombres, salarios y condiciones laborales de ocho empleados de la empresa Knorz Inc., subcontratista de una construcción financiada con fondos del HUD.

122. El sindicato solicitó la información para proteger los salarios y beneficios de sus afiliados frente a una posible competencia desleal: el sindicato sospechaba que Knorz Inc., por ser una empresa no vinculada con sindicatos, pagaba salarios por debajo del monto establecido por ley para quienes trabajaban en contrataciones financiadas por el Estado.

http://www.poderjudicial.gub.uy/servlet/page?_pageid=56&_dad=portal30&_schema=PORTAL30&_type=site&_fsiteid=34&_fid=1&_fnavbarid=1&_fnavbarsiteid=34&_fedit=0&_fmode=2&_fdisplaymode=1&_fcalldfrom=1&_fdisplayurl=.

¹⁰⁷ Poder Judicial del Uruguay. Sentencia No. 48. Acción de Amparo Informativo 381-545/2009. Mercedes, Uruguay. 11 de septiembre de 2009. Considerando 3. Disponible en: http://www.poderjudicial.gub.uy/servlet/page?_pageid=56&_dad=portal30&_schema=PORTAL30&_type=site&_fsiteid=34&_fid=1&_fnavbarid=1&_fnavbarsiteid=34&_fedit=0&_fmode=2&_fdisplaymode=1&_fcalldfrom=1&_fdisplayurl=.

¹⁰⁸ Poder Judicial del Uruguay. Sentencia No. 48. Acción de Amparo Informativo 381-545/2009. Mercedes, Uruguay. 11 de septiembre de 2009. Fundamento 7. Disponible en: http://www.poderjudicial.gub.uy/servlet/page?_pageid=56&_dad=portal30&_schema=PORTAL30&_type=site&_fsiteid=34&_fid=1&_fnavbarid=1&_fnavbarsiteid=34&_fedit=0&_fmode=2&_fdisplaymode=1&_fcalldfrom=1&_fdisplayurl=.

¹⁰⁹ Poder Judicial del Uruguay. Sentencia No. 48. Acción de Amparo Informativo 381-545/2009. Mercedes, Uruguay. 11 de septiembre de 2009. Fundamento 7. Disponible en: http://www.poderjudicial.gub.uy/servlet/page?_pageid=56&_dad=portal30&_schema=PORTAL30&_type=site&_fsiteid=34&_fid=1&_fnavbarid=1&_fnavbarsiteid=34&_fedit=0&_fmode=2&_fdisplaymode=1&_fcalldfrom=1&_fdisplayurl=.

123. El HUD contestó el pedido a través de una lista de empleados en la que estaban tachados los nombres, números de seguridad social e ingresos de los mismos, ya que consideró que la revelación de esa información violaría la excepción prevista en la sección 522(b)(6) del *Freedom of Information Act* (FOIA, por sus siglas en inglés). Esta norma establece que los pedidos de información podrán ser rechazados cuando se refieran a “archivos de personal, [...] médicos y similares cuya publicidad constituiría una clara e ilegítima invasión de la privacidad personal”.¹¹⁰ Según el consejero general del HUD, el sindicato no tenía interés legítimo para solicitar la información.

124. En una audiencia preparatoria para el juicio quedó claro que el sindicato buscaba conocer los nombres de los empleados. Durante esa audiencia, los abogados del HUD consideraron que la revelación de esa información avergonzaría y perjudicaría a esos empleados de dos modos. En primer lugar, los expondría a posibles hostigamientos, ya que se conocería su carácter de trabajadores no sindicalizados en una comunidad en la que hay un fuerte sentimiento en favor de los sindicatos. En segundo lugar, la revelación de los nombres permitiría al sindicato la identificación del salario, aspecto perteneciente a la privacidad de los trabajadores.

125. El juez de Distrito rechazó ambos argumentos a partir de una interpretación amplia de los fines de la FOIA. Siguiendo lo resuelto por la Corte Suprema en el caso *Department of the Air Force v. Rose*, el juez de Distrito consideró que, “el objetivo dominante de la FOIA es la revelación [de la información] y las excepciones contenidas en la ley deben ser interpretadas en forma restrictiva”¹¹¹. Aplicando el estándar del caso *Rose*, el juez analizó si, (a) la información solicitada proviene de archivos de personal o récord médicos, y si (b) la revelación de la información implicaría una clara invasión a la privacidad personal no justificada.

126. Como había acuerdo sobre el punto (a), en el sentido de que la información efectivamente provenía de los archivos de personal, la cuestión a analizar era si se satisfacía el segundo extremo del estándar del caso *Rose*. De acuerdo al juez de Distrito, el HUD no había logrado demostrar que la revelación de esa información violaría claramente la privacidad de los empleados.

127. En primer lugar, el juez de Distrito consideró que la revelación de los salarios de los empleados federales difícilmente era equiparable al tipo de información “embarazosa” protegida por la excepción 6 de la FOIA. En cuanto a la revelación de los nombres de los empleados, el juez consideró que los supuestos hostigamientos a los que podían ser sometidos eran meras especulaciones que no lograban desvirtuar el claro interés público involucrado en el caso. El tribunal agregó que, “[e]l claro interés público en asegurar el cumplimiento de la ley inclina la balanza a favor de la revelación de la información”¹¹².

128. En ese sentido, el juez subrayó el interés del sindicato en conocer en forma independiente las prácticas anticompetitivas de las empresas que pagan salarios por debajo de los previstos en la ley. El magistrado juzgó que la existencia de investigaciones por parte de las autoridades que controlan el mercado laboral no afecta el derecho del sindicato a intentar, por sí solo, satisfacer el interés público en el cumplimiento de las leyes laborales.

¹¹⁰ FOIA Act 1966. Sección 522(b)(6).

¹¹¹ *International Brotherhood of Electrical Workers, Local 41 v. United States Department of Housing and Urban Development*, 593 F.Supp. 542, 544 (1984).

¹¹² *International Brotherhood of Electrical Workers, Local 41 v. United States Department of Housing and Urban Development*, 593 F.Supp. 542, 545 (1984).

129. El fallo fue apelado ante la Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia. El 26 de abril de 1985, el tribunal confirmó la decisión de la Corte de Distrito. El tribunal de apelación subrayó que uno de los principales objetivos de la FOIA era permitir a los ciudadanos el control de las operaciones del gobierno. En ese sentido, encontró que “el propósito de la FOIA es permitir al público decidir por sí mismo si la acción del gobierno es la apropiada”¹¹³.

130. En otro caso, el 30 de septiembre de 2008¹¹⁴, el Tribunal Constitucional del Perú estableció que la obligación de proveer información de interés general no solamente compete a los órganos del Estado sino también a las personas jurídicas que, regidas primordialmente por el derecho privado, realicen la prestación de un servicio público.

131. El caso que dio lugar a esta decisión se inició el 4 de enero de 2008, cuando un particular le solicitó a una empresa de aviación que le proporcionara información sobre el tipo o naturaleza de los reclamos interpuestos relacionados con el servicio público que oferta, para detallar los casos en que éstos habían sido o no solucionados en los dos últimos años.

132. La empresa resolvió declarar improcedente la demanda de *hábeas data* toda vez que, a pesar de tratarse de una persona jurídica que prestaba servicios públicos, ésta “no ejerc[ía] una función administrativa, y por consiguiente sólo se enc[ontraba] obligada a brindar a terceros información relacionada a: (i) las características de tales servicios públicos, entendiéndose entre estos las rutas, frecuencias y horarios de los respectivos vuelos; y (ii) sus tarifas, todo lo cual se encuentra ampliamente descrito y detallado en su página [web]”¹¹⁵.

133. Una vez agotadas las instancias correspondientes, el Tribunal Constitucional, en un destacado uso de los estándares del sistema interamericano, incorporó en su argumentación una enunciación de la principal jurisprudencia interamericana referente al alcance del derecho de acceso a la información, reconocido en el artículo 13 de la Convención Americana.

134. En aplicación de dicha jurisprudencia, el tribunal determinó que, “el transporte aéreo, debido a su naturaleza regular y a su finalidad en pro de satisfacer determinadas necesidades sociales, repercute sobre el interés general, y debe por tanto ser considerado como un servicio de naturaleza pública. Por ello, aquella información que se encuentre estrechamente vinculada con este servicio debe ser brindada a cualquier ciudadano que así lo solicite, ya que de lo contrario dichos actos se configurarían como lesivos al derecho fundamental de acceso a la información”¹¹⁶.

135. Por otro lado, además del interés general que reviste el servicio público, el tribunal indicó que la información solicitada era de carácter preexistente, esto es, “la que se encuentre en posesión de la emplazada contenida en sus documentos escritos, soporte

¹¹³ International Brotherhood of Electrical Workers, Local 41 v. United States Department of Housing and Urban Development, 763 F.2d 435, 436 (1985).

¹¹⁴ Sala Primera del Tribunal Constitucional. Caso. 4339-2008-PHD-TC. Lima, Perú. 30 de septiembre de 2008. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/04339-2008-HD.html>.

¹¹⁵ Sala Primera del Tribunal Constitucional. Caso. 4339-2008-PHD-TC. Lima, Perú. 30 de septiembre de 2008. Antecedente 2. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/04339-2008-HD.html>.

¹¹⁶ Sala Primera del Tribunal Constitucional. Caso. 4339-2008-PHD-TC. Lima, Perú. 30 de septiembre de 2008. Aspectos de fondo 11. Disponible en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/04339-2008-HD.html>.

magnético o digital o en cualquier otro formato". Para el tribunal estas razones resultaban suficientes para considerar que la entidad se encontraba obligada a proporcionar la información solicitada, aún cuando era una persona jurídica regulada en gran medida bajo el régimen del derecho privado.

136. En efecto, el tribunal determinó que, "[e]n términos generales, consiste este derecho en la facultad que tiene toda persona de solicitar y acceder a la información que se encuentra en poder, principalmente de las entidades estatales. En lo que respecta al acceso a la información que se encuentra en poder de entes no estatales, es decir, personas jurídicas de derecho privado, no toda la información que posean se encuentra exenta de ser conocida, ya que en atención al tipo de labor que realizan es posible que puedan tener alguna que sea de naturaleza pública, y por ende exigible y conocible por el público en general. En este contexto, las personas jurídicas a quienes puede solicitarse este tipo de información son aquellas que, pese a encontrarse bajo el régimen privado prestan servicios públicos o ejercen función administrativa [...]".

137. En consecuencia, el Tribunal Constitucional peruano resolvió que se había acreditado la vulneración al derecho de acceso a la información del solicitante y que la empresa debía proporcionar la información solicitada, previo pago del importe correspondiente para su emisión.

138. Este criterio, que hace extensivas las obligaciones derivadas del derecho de acceso no solamente al Estado, sino a quien cumple funciones públicas o ejecute recursos públicos, también ha sido reiterado por la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, quien ha determinado que, "[t]ratándose de acciones de amparo dirigidas contra sujetos privados, [...] procede contra las acciones u omisiones de sujetos de Derecho Privado, cuando éstos actúen o deban actuar en ejercicio de funciones o potestades públicas, o se encuentren, de derecho o de hecho, en una posición de poder frente a la cual los remedios jurisdiccionales comunes resulten claramente insuficientes o tardíos para garantizar los derechos o libertades fundamentales¹¹⁷.

d. Jurisprudencia sobre la definición de documento público

139. En la Sentencia T-473/92 la Corte Constitucional de Colombia, realizó un análisis del "derecho de acceso a documentos públicos" que indicó que la expresión "documento público" o "información pública" no debe contraerse exclusivamente a la que ha sido producida o generada por el Estado sino a todo documento que el Estado administre o archive, con excepción de aquéllos reservados por disposición expresa de la ley. En criterio del tribunal, a la luz del derecho de acceso a la información, para determinar los documentos que deben ser dados a la publicidad, "no cuenta tanto el carácter del sujeto o entidad que lo[s] produce o la forma misma de su producción sino el hecho objetivo de que no contenga[n] datos que por expresa disposición de la ley deban ser mantenidos en reserva"¹¹⁸. Para el tribunal colombiano, "ese derecho del hombre a informar y a estar informado [...] es una garantía de ejercicio consciente de sus derechos políticos de participación en la cosa pública"¹¹⁹.

¹¹⁷ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Exp. 03-010830-0007-CO. Res. 2004-09705, San José, Costa Rica. 31 de agosto de 2004.

¹¹⁸ Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-473/92. 14 de julio de 1992. Consideración A. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/>.

¹¹⁹ Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-473/92. 14 de julio de 1992. Consideración A. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/>.

140. Teniendo por fundamento la argumentación señalada, el tribunal consideró que el documento solicitado era de carácter público y, en consecuencia, la autoridad se encontraba obligada a proporcionar la información solicitada, en el término de 48 horas, luego de la notificación de la decisión.

e. Jurisprudencia sobre el deber de construir restrictivamente las excepciones al principio de máxima divulgación

141. El 21 de abril de 1976, la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, en el caso *Department of the Air Force v. Rose*, resolvió un reclamo realizado por estudiantes de derecho contra las academias militares de los Estados Unidos. Los estudiantes buscaban acceder a los registros de audiencias sobre posibles violaciones al Código de Honor y Ética de la Fuerza Aérea por parte de los cadetes de dichas instituciones educativas.

142. La Fuerza Aérea negó el pedido amparándose en dos excepciones contenidas en la FOIA: la sección 522(b)(2), que establece que los pedidos de acceso a la información no proceden en cuestiones “relacionados con las reglas internas de personal y prácticas de una agencia”¹²⁰; y la sección 522(b)(6), que establece que esos pedidos podrán ser rechazados cuando se refieran a “archivos de personal, [...] médicos y similares cuya publicidad constituiría una clara e ilegítima invasión de la privacidad personal”¹²¹.

143. La Corte del Distrito Sur de Nueva York, que intervino en primera instancia, consideró que los documentos solicitados por los estudiantes estaban amparados por la excepción de la sección 522(b)(2) pero no por la sección 522(b)(6) de la FOIA, ya que la publicación de esos documentos con los nombres tachados o sin información sensible no sometería a ningún cadete a identificación pública, por lo que su privacidad no sería violada.

144. La Corte de Apelaciones del Segundo Circuito revocó la decisión de la instancia anterior. El tribunal consideró que la sección 522(b)(2) no protegía a los documentos solicitados, pero además estimó que el juez de Distrito había errado al sostener que la publicación de los documentos con información parcialmente eliminada podría satisfacer, sin más, los legítimos intereses de privacidad de los cadetes involucrados en las audiencias. La Corte de Apelaciones estimó que era necesario analizar con mayor profundidad el caso, para lo cual ordenó producir una inspección reservada de los documentos.

145. La Corte Suprema confirmó la decisión subrayando la necesidad de interpretar restrictivamente las excepciones al principio de máxima divulgación presente en la FOIA a través de una “filosofía general de máxima divulgación [...] a menos que la información se encuentre exceptuada por un lenguaje estatutario claramente delineado”¹²². El tribunal destacó a su vez que el objetivo de la ley era “levantar el velo del secreto administrativo y abrir las acciones de las agencias a la luz del escrutinio público”¹²³. Según el tribunal, ningún contenido de la ley debe ser leído de manera tal que autorice “la no entrega

¹²⁰ FOIA Act 1966, Sección 522(b)(2)(b).

¹²¹ FOIA Act 1966, Sección 522(b)(6).

¹²² *Department of the Air Force v. Rose*, 425 U.S. 352, 360-361 (1976). Disponible en: <http://supreme.justia.com/us/425/352>.

¹²³ *Department of the Air Force v. Rose*, 425 U.S. 352, 361 (1976).

de información o que limite la disponibilidad de los registros al público, excepto cuando esté específicamente establecido de ese modo”¹²⁴.

146. En cuanto a la excepción de la sección 522(b)(2) de la FOIA, relacionada con los procedimientos institucionales internos, la Corte Suprema entendió que ésta no era aplicable a los asuntos “sujetos a un genuino y significativo interés público”¹²⁵. De acuerdo con la Corte Suprema, la excepción tiene como propósito forzar a los organismos a llevar un registro de los asuntos en los que el público no podría razonablemente tener interés. Si hay un interés público genuino, las agencias gubernamentales no pueden denegar la entrega de información amparándose en el carácter “interno” de la información.

147. Con relación a la excepción 522(b)(6) de la FOIA, el tribunal entendió que el mero hecho de que la información esté localizada en los archivos “de personal” no autorizaba a la agencia a denegar información no confidencial. La Corte Suprema consideró que la intención del Congreso al crear la excepción fue invitar a un balance entre los “intereses del derecho a la privacidad de los individuos y la preservación del propósito básico de FOIA de abrir las acciones de las agencias al escrutinio público”.

148. En función de esa aproximación, la Corte Suprema confirmó la decisión de la instancia anterior y ordenó la inspección de la información reservada por parte del magistrado de primera instancia.

f. Jurisprudencia sobre derecho a conocer los salarios o ingresos provenientes de recursos públicos

149. El 29 de octubre de 2003, la Corte Suprema de Justicia de Canadá resolvió el caso *Information Commissioner v. Canadá*, que se refería a un pedido de información sobre las condiciones de empleo y los lugares de destino de cinco policías de la Real Policía Montada de Canadá (RPMC, por sus siglas en inglés), realizado por un ciudadano en uso de la Ley de acceso a la información canadiense¹²⁶.

150. La RPMC entregó parcialmente la información: se limitó a informar sobre el destino actual de cuatro miembros activos y sobre el último destino del policía retirado involucrado en el pedido de acceso. La RPMC consideró que la información relativa a los lugares de destino anteriores constituía un tipo de información “personal” que quedaba fuera del alcance de la ley de acceso en virtud de lo establecido por la Ley de Privacidad de 1985¹²⁷.

151. El Comisionado para la Información de Canadá (un *ombudsman* independiente designado por el Parlamento) consideró que la información no estaba amparada por la excepción de información personal y recomendó la entrega de la misma. Sin embargo, la RPMC rechazó la recomendación, razón por la cual el Comisionado para la Información solicitó la revisión de un tribunal de justicia.

152. La División de Juicios de la Corte Federal adoptó el razonamiento de la RPMC, y consideró que sólo era necesario entregar la información sobre el empleo actual de

¹²⁴ Department of the Air Force v. Rose, 425 U.S. 352, 361 (1976).

¹²⁵ Department of the Air Force v. Rose, 425 U.S. 352, 369 (1976).

¹²⁶ Ley de Acceso a la Información de 1985 (Access to Information Act 1985), R.S.C. 1985, c. A-1.

¹²⁷ Ley de Privacidad de 1985 (Privacy Act 1985), R.S.C. 1985, c P-21.

los policías y sobre el último destino del policía retirado. La Corte de Apelaciones rechazó esa interpretación y consideró que, de los términos de la ley, no era posible deducir una “limitación temporal” del derecho de acceso a la información sobre los empleados estatales. Sin embargo, los jueces entendieron que un pedido de información de estas características debería ser específico en relación a tiempo, alcance y lugar, y que no podía estar destinado a “pescar” información solicitada en forma muy general.

153. La Corte Suprema de Justicia rechazó ambas restricciones al derecho al acceso. En primer lugar, adoptó un estándar amplio de revisión en función del cual las decisiones del gobierno de entregar o no información deberían ser revisadas por órganos independientes del mismo. Al respecto, el tribunal consideró importante tener en cuenta el propósito general de la ley, que es “proveer de un derecho de acceso a la información contenida en los registros bajo control de una institución gubernamental de acuerdo al principio según el cual la información del gobierno debe estar disponible para el público”¹²⁸.

154. Aplicando ese estándar amplio de revisión, la Corte entendió que la información solicitada efectivamente era información personal, un concepto que, a criterio del tribunal, incluye también la historia de empleo de las personas. Sin embargo, la información solicitada no estaba protegida por la excepción, ya que la sección 3 (j) de la Ley de Privacidad prevé que será posible acceder a la “información sobre individuos que son o hayan sido oficiales o empleados en una institución gubernamental, relacionada con la posición o funciones de ese individuo”¹²⁹.

155. El tribunal desestimó las interpretaciones restrictivas realizadas por el juez de primera instancia y por la Cámara de Apelaciones.

156. Según la Corte Suprema, la Ley de Acceso a la Información “pone a disposición del público esa información porque cree que, la disponibilidad de la misma, por sí misma, era necesaria para asegurar la rendición de cuentas del Estado y para promover la capacidad de la ciudadanía de participar en los procesos de tomas de decisiones”¹³⁰.

4. Jurisprudencia sobre la obligación de responder de manera oportuna, completa y accesible

a. Jurisprudencia sobre la obligación de contar con un procedimiento administrativo de acceso a la información simple, rápido y gratuito

157. Respecto a la obligación de contar con un procedimiento administrativo de acceso a la información, los Tribunales Colegiados de México han considerado que derivado de “la declaración conjunta adoptada el 6 de diciembre de 2004 por el relator especial de las Naciones Unidas para la libertad de opinión y expresión, el representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el relator especial de la Organización de los Estados Americanos para la libertad de

¹²⁸ Information Commissioner of Canada v. Commissioner of the Royal Canadian Mountain Police, 1 S.C.R. 66 (2003), párr. 17. Disponible en: <http://scc.lexum.umontreal.ca/en/2003/2003scc8/2003scc8.html>.

¹²⁹ Ley de Privacidad de 1985 (Privacy Act 1985), R.S.C. 1985, c P-21., Sección 3 (j) (que establece que, “[...] para los propósitos de las secciones 7, 8 y 26 y la sección 19 de la *Ley de Acceso a la Información*, [la excepción 3] no incluye [...] (j) información sobre individuos que son o hayan sido oficiales o empleados una institución gubernamental, relacionada con la posición o funciones de ese individuo”).

¹³⁰ Information Commissioner of Canada v. Commissioner of the Royal Canadian Mountain Police, 1 S.C.R. 66 (2003), párr. 32.

expresión, [...] se advierte [...] como principio [...] básico [...] que rige [...] el acceso a la información [...] [que] [e]l proceso para acceder a la información pública deberá ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo [...]"¹³¹.

b. Jurisprudencia sobre la obligación de contar con un recurso judicial adecuado y efectivo

158. El 27 de abril de 2007, el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo de República Dominicana emitió una sentencia de amparo, en la cual, además de incorporar los estándares internacionales respecto al contenido del derecho a un recurso adecuado y efectivo para la protección del acceso a la información, caracterizó a dicho derecho como un recurso autónomo. A juicio del tribunal, el ejercicio del recurso destinado a garantizar el derecho de acceso a la información no puede estar supeditado al agotamiento de otros recursos contencioso administrativos. Para que dicho recurso prospere, debe bastar con que se constate una lesión o amenaza cierta del derecho de acceso a la información.

159. El caso comentado se refiere a la solicitud de acceso a la información realizada por un periodista a la Secretaría de Obras Públicas del Estado, requiriendo la expedición de copias de los planos aprobados para la construcción de diversas obras relativas al metro de Santo Domingo, así como de diversos estudios geofísicos y geotécnicos de la obra indicada. Dicha solicitud fue negada en virtud de considerar que la información requerida encuadraba en una excepción legal—contenida en el inciso e) del artículo 17 de la Ley No. 200-04 (Ley General de Libre Acceso a la Información Pública)—, puesto que el conocimiento público del proyecto de comunicación podría poner en peligro la seguridad de sus usuarios y, en consecuencia, resultaría perjudicial al interés nacional.

160. En su escrito de defensa, la autoridad responsable de brindar la información solicitó, entre otras cosas, la declaratoria de la incompetencia del Tribunal Contencioso Tributario Administrativo para conocer del recurso de amparo por el cual se pretendía proteger el derecho de acceso a la información, en virtud de que el recurrente no agotó las vías administrativas antes de interponer el recurso.

161. El solicitante contestó a estas excepciones durante la audiencia señalando que, cuando la Ley No. 437-06 consagra el recurso de amparo, ésta se refiere a una acción que sirve para impedir la indefensión del ciudadano frente al poder del Estado, y para materializar efectivamente dentro del ordenamiento jurídico dominicano el derecho esencial a que sus demás derechos fundamentales sean protegidos.

162. Al resolver la cuestión procesal planteada, el tribunal aplicó los criterios establecidos en la jurisprudencia del sistema interamericano para el examen de la obligación estatal de contar con un recurso adecuado y efectivo para la protección del derecho de acceso a la información, contenido en el artículo 13 de la Convención Americana.

163. En efecto, el tribunal examinó el contenido otorgado por la Corte Interamericana al artículo 25 de la Convención Americana en el sentido de que, "toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la Convención [Americana], aun

¹³¹ Décimo Quinto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en Revisión (improcedencia) 85/2009. Jaime Alvarado López. 11 de marzo de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: Gabriel Regis López. Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIX, Tesis I.15o.A.118 A, Tesis Aislada, Abril de 2009. Disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/ActividadJur/Jurisprudencia/Paginas/IndexJurisprudencia.aspx>.

cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”¹³².

164. Como se desprende de su argumentación, el tribunal consideró que el mencionado artículo 25 de la Convención Americana debía entenderse aplicable al derecho de acceso a la información contenido en el artículo 8 numeral 10 de la Constitución Nacional y 13 de la Convención Americana. Según determinó el tribunal, tal recurso se encontraba consagrado en la Ley No. 437-06 como, “un recurso autónomo, que no requiere que se agoten los recursos administrativos ni ningún otro para la admisibilidad de dicho recurso, basta y es suficiente con que se haya conculcado un derecho fundamental o la posibilidad de que puede haber una lesión inminente a un derecho de la persona”¹³³.

165. En virtud de que este recurso no requiere que se agoten recursos previos, el tribunal lo calificó como “una acción autónoma respecto de todo proceso”. A juicio del tribunal, “para que el juez de amparo acoja el recurso es necesario que se haya conculcado un derecho fundamental o que exista la posibilidad de que se [fuere] a conculcar”. En el caso él encontró que existía “una violación a un derecho fundamental, que es el derecho de acceso a la información pública consagrado por la Constitución de la República Dominicana, Tratados Internacionales y Leyes”¹³⁴.

166. Vistas las obligaciones contenidas en el artículo 8 de la Constitución de la República, 13 de la Convención Americana y 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como en la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, el tribunal declaró la validez del recurso interpuesto por el solicitante, el cual, una vez analizado el fondo de la controversia, tendría por efecto proteger su derecho de acceso a la información.

c. Jurisprudencia sobre el deber de indicar al solicitante la fuente, el lugar y la forma en que puede tener acceso a la información previamente publicada

167. La sentencia dictada el 3 de abril de 2007¹³⁵ por la Corte Suprema de Justicia de Panamá reiteró el deber de la autoridad receptora de la solicitud de información de indicar, en los casos en que la información ya se encuentre publicada, la fuente, el lugar y la forma en que el solicitante puede acceder a ella.

168. Los hechos que motivaron el fallo versan sobre la solicitud realizada por un particular al director de la Caja del Seguro Social de Panamá, quien requirió información sobre si la normativa panameña posibilitaba o bien impedía a una cónyuge inscribir a su esposo para efectos de que éste recibiera los servicios médico hospitalarios propios de la

¹³² Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo de República Dominicana. Sentencia No. 024-2007. Exp. No.030-07-00078. Santo Domingo, República Dominicana, p. 21. Disponible en: http://www.suprema.gov.do/novedades/sentencias/2007/luis_lora.pdf.

¹³³ Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo de República Dominicana, Sentencia No. 024-2007. Exp. No.030-07-00078. Santo Domingo, República Dominicana, p. 22. Disponible en: http://www.suprema.gov.do/novedades/sentencias/2007/luis_lora.pdf.

¹³⁴ Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo de República Dominicana, Sentencia No. 024-2007. Exp. No.030-07-00078. Santo Domingo, República Dominicana, p. 26. Disponible en: http://www.suprema.gov.do/novedades/sentencias/2007/luis_lora.pdf.

¹³⁵ Corte Suprema de Justicia de Panamá. *Expediente* 1154-06 Panamá, Panamá. Abril 3, 2007. Disponible en: <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>.

seguridad social¹³⁶. No obstante, vencidos los términos legales y constitucionales correspondientes, la solicitud no fue contestada por la autoridad obligada.

169. Una vez iniciado el procedimiento ante el tribunal, la autoridad obligada indicó que la información solicitada era “de carácter general, por cuanto se encuentra establecida en el artículo 138 de la Ley 51 del 2005 (Ley Orgánica de la Institución)”, y que, por tanto, era también de “conocimiento público”, razones por las cuales no había dado respuesta específica al solicitante.

170. El tribunal determinó que la autoridad obligada no había actuado conforme a las reglas que regulan el acceso a la información, en virtud de que en ningún momento puso en conocimiento del interesado la información y se había limitado a justificar su omisión mediante el mencionado informe en el momento del juicio.

171. El tribunal estableció que, “en el caso [en] que la información ya esté disponible al público en medios impresos, tales como libros, archivos públicos, formatos electrónicos disponibles en [internet], entre otros, se hará saber la fuente, el lugar y la forma en que puede tenerse acceso a la información previamente publicada”¹³⁷. Asimismo, indicó que aún cuando la información requerida constaba en la ley y era de carácter público y de conocimiento general, la autoridad tenía el deber de contestarla dentro del plazo legal, en los términos precisados.

172. En consecuencia la Corte Suprema de Justicia de Panamá concedió la acción y ordenó a la entidad demandada que en el término de diez días comunicara a la parte actora la información solicitada.

d. Jurisprudencia sobre el deber de diligencia y asistencia de la administración respecto del derecho de acceso a la información

173. En un fallo de 28 de enero de 2005,¹³⁸ la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica realizó una importante vinculación del “principio de informalismo en favor del administrado” con el derecho de acceso a la información pública. En esta decisión, la Corte sostuvo que cualquier solicitud de acceso planteada ante una instancia diversa de la que la posee, pero del mismo órgano público, tiene la obligación de trasladar inmediatamente la solicitud a la instancia competente para resolverla.

174. El hecho que motivó esta sentencia fue la solicitud de acceso a información presentada a dos instancias distintas de la misma entidad en dos oportunidades diversas durante el mismo mes. En las dos oportunidades, las respectivas oficinas expusieron al

¹³⁶ El 30 de octubre de 2006, el recurrente de la acción de *hábeas data* solicitó a la mencionada entidad pública que se le indicara si existía alguna normativa que prohibiera o limitara la inscripción, por parte de un cónyuge femenino, de su esposo como dependiente, para efecto de recibir los servicios médico hospitalarios correspondientes. También solicitó que, en caso de existir esa normativa, se le incluyera la fecha de emisión de la misma, y que, en caso de no existir, se le informara sobre el trámite administrativo a seguir para proceder a la inscripción de la cónyuge.

¹³⁷ Corte Suprema de Justicia de Panamá. Expediente 1154-06. Panamá, Panamá. 3 de abril de 2007. Decisión del Pleno. Disponible en: <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>.

¹³⁸ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica. Exp: 04-010480-0007-CO Res: 2005-00774 San José, Costa Rica. 28 de enero de 2005. Disponible en: http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_reparditor.asp?param1=XYZ&nValor1=1&nValor2=365503&strTipM=T&strDirSel=directo

recurrente la imposibilidad de contestar integralmente a todos los puntos de su solicitud¹³⁹, pues alguna parte de la información requerida no estaba en su poder, y el recurrente debía solicitarla a otras oficinas de esa misma entidad pública.

175. El tribunal realizó un extenso análisis de los principios que deben observarse para garantizar el derecho de acceso a la información. Para ello, en amplia coincidencia con los estándares establecidos por la jurisprudencia interamericana, hizo una exposición de los principios de transparencia y publicidad administrativa del contenido del derecho de acceso a la información, de los sujetos activo y pasivo, así como de su objeto de tutela y los límites correspondientes.

176. Para resolver la *litis* planteada por las partes, el tribunal desarrolló en su sentencia el contenido del “principio del informalismo a favor del administrado” y su vinculación con las obligaciones de la administración pública para cumplir con sus obligaciones derivadas del derecho de acceso a la información.

177. Según la Corte Suprema, “[e]l principio del informalismo en favor del administrado en los procedimientos administrativos tiene una profunda raigambre constitucional, puesto que encuentra asidero en el *indubio pro actione* y en el derecho de acceder a los mecanismos de auto-control de las propias Administraciones públicas [...]. De otra parte, [...] la coordinación inter-administrativa impone [...], ante el desconocimiento del administrado de lo alambicado y complejo de la estructura de la organización administrativa, que cualquier solicitud o petición planteada ante una instancia de un mismo ente u órgano público sea trasladada inmediatamente por éste al órgano competente para conocerla y resolverla, para atender así, adecuadamente, los principios constitucionales de eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad en el cumplimiento de las funciones administrativas”¹⁴⁰.

178. En consecuencia, la Corte Suprema entendió que existe la obligación de la administración de trasladar la solicitud a la instancia competente dentro de la misma entidad pública en “los casos [en que] se produce una simple incompetencia relativa (por el territorio respecto de un mismo ente u órgano público), que no debe ser cargada o soportada por el administrado quien desconoce la distribución interna de las competencias entre las diversas oficinas que conforman un ente u órgano y no tiene el deber de estar impuesto de tal detalle”¹⁴¹.

179. El tribunal concluyó que, “lleva razón el accionante en sus alegatos [...], toda vez que [la autoridad accionada]—en atención al principio de informalismo ante la

¹³⁹ La información solicitada por el recurrente se dividía en los siguientes puntos: a) la resolución a que llegó el Consejo de Administración, en el caso de la investigación de una persona, con el nombre de los directores que estuvieron presentes y los que votaron a favor y en contra de lo recomendado por el órgano director del procedimiento; b) la fecha del concurso para contratar al abogado que llevaría a cabo la instrucción del procedimiento; c) en caso que haya sido por contratación directa, el nombre de los otros abogados que fueron invitados y sus respectivas ofertas; d) la oferta del abogado que fue finalmente contratado; e) si ese abogado labora en la actualidad o ha laborado para JAPDEVA (Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica) como asesor externo; f) si ese abogado tiene o tuvo alguna relación de dependencia horizontal o vinculación profesional con el Jefe del Departamento Legal de JAPDEVA.

¹⁴⁰ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica. Exp. 04-010480-0007-CO. Res. 2005-00774. Considerando IV. San José, Costa Rica. 28 de enero de 2005. Disponible en: http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ&nValor1=1&nValor2=365503&strTipM=T&strDirSel=directo.

¹⁴¹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica. Exp. 04-010480-0007-CO. Res. 2005-00774. Considerando IV. San José, Costa Rica. 28 de enero de 2005. Disponible en: http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ&nValor1=1&nValor2=365503&strTipM=T&strDirSel=directo.

Administración Pública *supra* señalado—, se encontraba en la obligación de atender la solicitud de información presentada por el amparado y, a su vez, remitir la misma ante los Departamentos correspondientes”¹⁴².

180. En tal virtud, respecto a la cuestión planteada en este punto, la Sala Constitucional concluyó que “lo procedente e[ra] estimar el recurso de amparo en cuanto a este extremo se refiere, por haberse vulnerado en perjuicio del accionante el principio constitucional de la coordinación administrativa, en relación con el derecho fundamental de acceso a la información administrativa”¹⁴³, obligando consecuentemente a la autoridad a entregar la información solicitada.

e. Jurisprudencia sobre afirmativa ficta

181. Según la decisión de 19 de agosto de 2009, adoptada por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de México¹⁴⁴, cuando una persona presenta una solicitud de acceso a la información y no recibe contestación en el plazo concedido por la ley nacional, la autoridad queda obligada, en principio, a proporcionar la información solicitada.

182. Este caso versa sobre un particular que presentó su solicitud de información a “FONATUR” Operadora Portuaria, S.A. de CV., para requerir diversa información sobre los inmuebles de la dependencia que contaban con escaleras de emergencia en el exterior del edificio, respecto de la cual, no recibió contestación alguna por parte de la autoridad.

183. Ante la falta de respuesta, el Instituto Federal de Acceso a la Información requirió que la mencionada entidad pública informara si había respondido en tiempo y forma a la solicitud. No obstante, a la fecha de resolución del caso, el Instituto no había recibido escrito con su respuesta.

184. El Instituto estableció que la falta de respuesta a una solicitud de acceso en el plazo señalado en ley, “se entenderá resuelta en sentido positivo” por lo que resolvió que la dependencia estaba obligada a responder en un período no mayor a 10 días hábiles la información solicitada, “cubriendo todos los costos generados por la reproducción del material informativo, salvo que este Instituto determine que los documentos en cuestión son reservados o confidenciales”¹⁴⁵.

¹⁴² Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica, Exp: 04-010480-0007-CO. Res. 2005-00774. Considerando V. San José, Costa Rica. 28 de enero de 2005. Disponible en: http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ&nValor1=1&nValor2=365503&strTipM=T&strDirSel=directo.

¹⁴³ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica. Exp. 04-010480-0007-CO. Res: 2005-00774. Considerando V. San José, Costa Rica. 28 de enero de 2005. Disponible en: http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ&nValor1=1&nValor2=365503&strTipM=T&strDirSel=directo.

¹⁴⁴ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Expediente: 279/09. México, Distrito Federal. 19 de agosto de 2009. Disponible en: <http://www.ifai.org.mx/resoluciones/2009/3279.pdf>.

¹⁴⁵ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Expediente: 279/09. Considerando Tercero. México, Distrito Federal. 19 de agosto de 2009. Disponible en: <http://www.ifai.org.mx/resoluciones/2009/3279.pdf>.

5. Jurisprudencia sobre acceso a la información de datos personales

a. Jurisprudencia sobre acceso a la información y derechos personales

185. La Cámara de Apelaciones del Quinto Circuito de los Estados Unidos abordó esta temática en un caso en el cual varios jueces federales habían impugnado la obligación de divulgar información relacionada con su patrimonio. El tribunal consideró que el interés público en un gobierno sujeto a parámetros éticos superaba en forma sustancial cualquier interés privado potencialmente afectado por la revelación de tal información¹⁴⁶. El tribunal construyó restrictivamente la excepción de privacidad, y consideró que el hecho de que los jueces hayan asumido responsabilidades públicas hacía que su expectativa de privacidad fuera menor que la que podía esperar cualquier otra persona¹⁴⁷.

186. A su turno, el Superior Tribunal Federal de Brasil se pronunció en un caso que involucraba la demanda de un sindicato de empleados estatales contra la decisión del alcalde de Sao Paulo de revelar a través del *internet* los nombres, puestos y salarios de los 147.000 empleados de esa alcaldía y de 15.000 personas contratadas por la ciudad. El tribunal, luego de balancear los derechos involucrados, consideró que el principio de máxima divulgación de la información pública debería prevalecer por sobre los intereses de privacidad involucrados. El tribunal destacó la importancia de la red del *internet* para el control de las cuentas públicas, y consideró que impedir la divulgación de los datos relacionados con la remuneración mensual de los servidores públicos tendría “efectos negativos para el ejercicio consistente del control oficial y social sobre los gastos públicos”¹⁴⁸.

b. Jurisprudencia sobre el deber de someter a revisión judicial, en forma reservada en el despacho del juez, la no entrega de documentos por razones de seguridad nacional

187. El 24 de agosto de 1978, la Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia resolvió en una opinión *per curiam* un pedido realizado por dos ciudadanos norteamericanos a la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) para obtener, “una copia de cualquier registro que pu[dieran] tener sobre [ellos]”¹⁴⁹. La CIA rechazó el pedido y alegó que los documentos caían en varias de las excepciones establecidas en la FOIA, Sección 5 U.S.C. § 552 (b), razón por la cual solicitó una decisión sumaria.

¹⁴⁶ Duplantier v. United States. Corte de Apelaciones del Quinto Distrito, 606 F.2d 654, párr. 54 (1979). La página *web* del tribunal se encuentra disponible en: <http://www.ca5.uscourts.gov>. Un análisis de esta sentencia en el contexto del derecho al acceso a la información puede encontrarse en el *amicus curiae* presentado por el Open Society Justice Initiative en el caso Defensoría del Pueblo c. Municipalidad de San Lorenzo, en la Suprema Corte de Paraguay.

¹⁴⁷ Duplantier v. United States. Corte de Apelaciones del Quinto Distrito, 606 F.2d 654, párr. 54 (1979).

¹⁴⁸ Superior Tribunal Federal. Sentencia de 8 de julio de 2009. La página *web* del tribunal se encuentra disponible en: <http://www.stf.jus.br>. La sentencia se encuentra disponible en: <http://right2info.org/resources/publications/Brazil%20S.Ct%20salarios%20SP%20Jul%202009.pdf>. Un análisis de esta sentencia en el contexto del derecho al acceso a la información puede encontrarse en el *amicus curiae* presentado por el Open Society Justice Initiative en el caso Defensoría del Pueblo c. Municipalidad de San Lorenzo, en la Suprema Corte de Paraguay.

¹⁴⁹ Ray v. Turner, 585 F.2d 1187, 190 U.S. App. D.C. 290, 292 (1978). “A copy of any file you may have on me”. La página *web* del tribunal se encuentra disponible en: <http://www.cado.uscourts.gov/internet/home.nsf>. La decisión está disponible en: <http://openjurist.org/585/f2d/1187/ray-v-turner>.

188. El tribunal distrital concedió la moción y rechazó inspeccionar los documentos en forma reservada en el despacho del juez. Según el tribunal, la declaración jurada de una directora de operaciones de la CIA daba razones suficientes para rechazar el pedido de revisión realizado por los demandantes. El tribunal adujo que, con relación a los documentos o informes especialmente excluidos del acceso público, la revisión judicial reservada rara vez sucede, y no es casi nunca “necesaria o apropiada”. La Corte de Apelaciones del Distrito de Columbia rechazó esa interpretación.

189. En primer lugar, la Corte de Apelaciones comenzó por destacar que el fin de la FOIA era “aumentar el acceso a la información del pueblo estadounidense”. En segundo lugar, el tribunal reseñó la evolución legislativa de la FOIA, que fue ampliando los niveles de acceso en lugar de restringirlos.

190. En particular, la Corte destacó una modificación de 1974 que estableció que los pedidos de acceso y las denegaciones deberían ser analizadas por una corte *in novo* que revisaría los documentos pertinentes de forma reservada en el despacho del juez interviniente¹⁵⁰. Los jueces consideraron que, en función de esa modificación, la inspección de los documentos en forma reservada es algo necesario y apropiado en muchas circunstancias. Además, señalaron que, si bien las declaraciones juradas del gobierno pueden mostrar que los documentos claramente caen en alguna excepción legal, la carga de probar dicha afirmación corresponde siempre al gobierno y, la decisión final, a un juez independiente e imparcial.

191. En ese sentido, la intención del Congreso de contar con una revisión judicial objetiva e independiente en asuntos de seguridad nacional es clara. Los legisladores confiaron en la capacidad de los jueces para analizar estas cuestiones en forma reservada y sin riesgo para la seguridad del país. El tribunal señaló que, cuando estén involucrados asuntos de esa índole, los jueces deben prestar cuidadosa atención a los argumentos del gobierno, pero que la inspección de los documentos en forma reservada queda sujeta “a discreción del tribunal, tanto en asuntos de seguridad nacional como en los de cualquier otra característica”.

192. En criterio de la Corte, “[u]n juez tiene la potestad discrecional de ordenar una inspección reservada en base a una inquietud o duda que pretenda satisfacer antes de adoptar una determinación *in novo*. Incluso los funcionarios estatales más honestos pueden tener una tendencia inherente a resistir la revelación de información. Los jueces pueden tomar en cuenta esta inclinación natural”.

193. En el caso concreto, los jueces entendieron que los argumentos ofrecidos por la CIA para denegar los documentos solicitados no demostraban claramente que los mismos estaban cubiertos por las excepciones al principio de máxima divulgación de la FOIA. En función de ello, y de la interpretación amplia respecto de la procedencia de las inspecciones *in camera*, la Corte de Apelaciones ordenó la devolución del caso a la instancia anterior para que se tome una nueva decisión de acuerdo a los criterios señalados.

c. Jurisprudencia sobre el acceso a la información de deudas tributarias “incobrables”

194. La Relatoría Especial ha afirmado que el derecho de acceso a la información contenido en el artículo 13 de la Convención Americana no es un derecho absoluto, sino que

¹⁵⁰ Según lo establecido en la Sección 5 U.S.C. § 552 (a)(4)(B).

está sujeto a límites, los cuales deben dar cumplimiento estricto a los requisitos derivados de su artículo 13.2, esto es, condiciones de carácter excepcional, consagración legal, objetivos legítimos, necesidad y proporcionalidad atendiendo el fin perseguido.

195. Las reglas señaladas para el establecimiento de límites al derecho de acceso a la información conforme al artículo 13.2 deberán ser observadas por los tribunales nacionales en aras de garantizar el ejercicio de este derecho conforme al ordenamiento jurídico interamericano. En este punto, resulta relevante el fallo de 21 de octubre de 2005 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica sobre el derecho de acceso a la información tributaria¹⁵¹.

196. El 1 de junio de 2005, el recurrente solicitó al Director General de Tributación Directa información sobre las personas y empresas declaradas como titulares de deudas “incobrables” por la Administración Tributaria en 2002, 2003 y 2004, incluyendo la fecha de declaratoria, la cantidad de dinero declarado incobrable, motivo de la declaratoria, tipo de tributo, justificación de la declaratoria, fundamento jurídico de la misma y nombre y número de cédula. En respuesta a su solicitud, el 14 de junio de 2005, el director informó al recurrente que existía impedimento legal para suministrar la información, pues era de carácter confidencial. Esta decisión fue reiterada en la resolución del recurso de reconsideración que interpuso el solicitante. En consecuencia, el recurrente interpuso un recurso de amparo ante la Corte Suprema de Justicia por la vulneración de su derecho de acceso a la información pública.

197. En sus argumentos el recurrente reclamó que, “a pesar de que solicitó ante la Dirección General de Tributación Directa información relacionada con las empresas y personas declaradas incobrables, dicha autoridad se niega a brindarle la información por considerar que es confidencial, lo cual estima violatorio de lo dispuesto en el numeral 30 de la Constitución Política pues en realidad se trata de información relacionada con la actividad propia de dicha institución”¹⁵².

198. Por su parte, el Director General de Tributación Directa señaló que, “la Administración Tributaria se encuentra inhibida para suministrar a terceras personas o a publicar datos de contenido económico que permitan determinar la situación financiera de los contribuyentes”¹⁵³.

199. El tribunal utilizó herramientas de interpretación que guardan amplia coincidencia con los estándares jurisprudenciales del sistema interamericano para determinar a cuál de las partes le asistía la razón. En este sentido, la Corte Suprema estudió si la excepción estaba previamente en ley, si respondía a un objetivo permitido por la Convención Americana y era necesaria en una sociedad democrática.

¹⁵¹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica. Sentencia: 14519, Expediente 05-011831-0007-CO. 21 de octubre de 2005. Disponible en: http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ¶m2=17%20&nValor1=1&nValor2=327472&strTipM=T&IResultado=163&strTem=ReTem.

¹⁵² Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia 14519. Expediente 05-011831-0007-CO. 21 de octubre de 2005. Considerando III. Disponible en: http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ¶m2=17%20&nValor1=1&nValor2=327472&strTipM=T&IResultado=163&strTem=ReTem.

¹⁵³ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia 14519. Expediente 05-011831-0007-CO. 21 de octubre de 2005. Resultando 2. Disponible en: http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ¶m2=17%20&nValor1=1&nValor2=327472&strTipM=T&IResultado=163&strTem=ReTem.

200. Respecto a la consagración legal del supuesto límite de confidencialidad (contenido en el artículo 117 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios) aducido por la autoridad obligada, el tribunal determinó que en todo caso, ésta “se encuentra realizando una interpretación errónea de la confidencialidad que declara ese numeral, pues si bien es claro que las declaraciones presentadas por los particulares no pueden ser divulgadas por el tipo de información que contienen, no ocurre lo mismo cuando ya una deuda ha sido declarada incobrable, pues existe un evidente interés público en determinar la forma en que la Administración se condujo en un caso como ese”¹⁵⁴.

201. Ahora bien, de acuerdo con la Corte Suprema, la finalidad presuntamente perseguida con la reserva “no justifica [...] que [la administración] se niegue a facilitar información sobre las cuentas declaradas incobrables, pues sólo de esa manera los particulares pueden realizar una adecuada fiscalización de las finanzas públicas, determinando si la Administración Tributaria adoptó o no las medidas necesarias para afrontar los problemas de morosidad”¹⁵⁵. El conocimiento del actuar de la autoridad pública en la esfera de las obligaciones tributarias reviste un interés general, pues “[e]s claro que el incumplimiento de obligaciones de carácter tributario deriva en un detrimento de la Hacienda Pública, por lo que resulta de interés de todos el conocimiento de aquellas deudas no honradas, toda vez que sólo de esta forma puede determinarse si la Administración ha actuado con la diligencia suficiente en la recuperación del patrimonio público”¹⁵⁶. Finalmente, el tribunal indicó que, “[e]n atención del deber de transparencia que debe caracterizar la función pública [...] no puede la Administración negar el acceso a la información que revista interés público, cuando tales datos puedan revelar un irregular manejo de fondos que son de todos los y las costarricenses, como en el caso concreto”¹⁵⁷.

202. En consecuencia, al no existir en realidad un límite al derecho de acceso, el tribunal decidió que, “en el caso concreto sí se produjo una violación evidente a lo dispuesto en el artículo 30 de la Constitución Política, toda vez que la información solicitada por el recurrente reviste un evidente interés público”¹⁵⁸ que no está sujeto a ninguna excepción reconocida en las leyes o en la Constitución del Estado. Por esta razón, se ordenó a la autoridad entregar la información solicitada por el recurrente en un plazo de ocho días improrrogables a la fecha de notificación de la sentencia.

¹⁵⁴ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia 14519. Expediente 05-011831-0007-CO. 21 de octubre de 2005. Considerando V. Disponible en: http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ¶m2=17%20&nValor1=1&nValor2=327472&strTipM=T&Resultado=163&strTem=ReTem.

¹⁵⁵ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia 14519. Expediente 05-011831-0007-CO. 21 de octubre de 2005. Considerando V. Disponible en: http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ¶m2=17%20&nValor1=1&nValor2=327472&strTipM=T&Resultado=163&strTem=ReTem.

¹⁵⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia 14519. Expediente 05-011831-0007-CO. 21 de octubre de 2005. Considerando V. Disponible en: http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ¶m2=17%20&nValor1=1&nValor2=327472&strTipM=T&Resultado=163&strTem=ReTem.

¹⁵⁷ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia 14519. Expediente 05-011831-0007-CO. 21 de octubre de 2005. Considerando V. Disponible en: http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ¶m2=17%20&nValor1=1&nValor2=327472&strTipM=T&Resultado=163&strTem=ReTem.

¹⁵⁸ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia 14519. Expediente 05-011831-0007-CO. 21 de octubre de 2005. Considerando V. Disponible en: http://200.91.68.20/scij/busqueda/jurisprudencia/jur_repartidor.asp?param1=XYZ¶m2=17%20&nValor1=1&nValor2=327472&strTipM=T&Resultado=163&strTem=ReTem.

d. Jurisprudencia sobre el acceso a la información de datos de terceros no consultados y alcances de la obligación del Estado ante una solicitud de información que representa una carga especialmente onerosa

203. El 14 de agosto de 2009, el Consejo para la Transparencia de Chile emitió una decisión que resulta de particular relevancia al reiterar e incorporar diversos criterios que, conforme a su legislación, deben ser observados en el ejercicio del derecho de acceso a la información¹⁵⁹.

204. En este sentido, a juicio del Consejo: (1) es pública toda la información que obra en poder del Estado; (2) debe realizarse un escrutinio estricto, atendiendo al caso concreto, para determinar si proporcionar los “nombres completos de particulares” en una solicitud de acceso, puede afectar sus derechos a la vida privada, honra e imagen; y (3) en virtud de los principios de facilitación y divisibilidad, si el cumplimiento de la solicitud representa una carga excesiva para la operación de la entidad obligada, es preciso, revisar si hay manera de entregar la información hasta el máximo que sea posible.

205. El 30 de abril de 2009, un particular solicitó a la Subsecretaría de Carabineros todos los reclamos o denuncias presentados por ciudadanos con motivo u ocasión de una actuación o diligencia policial recibida durante 2008, requiriendo, entre otras cosas, que se incluyera en cada reclamación el “nombre completo de la persona que interpuso el reclamo o la denuncia”¹⁶⁰.

206. El 26 de mayo de 2009, la Subsecretaría de Carabineros remitió la nómina de los reclamos solicitados sin incluir el nombre completo de ellos.

207. Tres argumentos sostenían la negativa de entrega del nombre completo de los reclamantes en la nómina solicitada: (1) a juicio de la Subsecretaría, los reclamos o denuncias presentados por privados no podrían considerarse en modo alguno como “actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración” regidos por el principio de transparencia o publicidad, pues éste sólo obliga a la autoridad respecto informaciones contenidas en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos así como toda información elaborada con presupuesto público; (2) la entrega de los nombres completos de los denunciados podría afectar su vida privada; y (3) en caso de verificar si los denunciados desean o no que se entreguen sus nombres, notificarles este derecho habría afectado las funciones de la Subsecretaría distrayendo indebidamente a sus funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales.

208. Cada uno de estos argumentos fue controvertido por el solicitante de la información, quien afirmaba le asistía el derecho de acceso. En virtud de ello, el 12 de junio

¹⁵⁹ Consejo para la Transparencia. Amparo A91-09. Decisión de 14 de agosto de 2009. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/prontus_consejo/site/artic/20090706/asocfile/20090706202514/a91_09_decision_fondo.pdf

¹⁶⁰ La solicitud requería que, en la información que se le proporcionara respecto de los reclamos presentados en la Subsecretaría de Carabineros, se precisaran los siguientes datos: (a) nombre completo de la persona que interpuso el reclamo o la denuncia; (b) el motivo que originó la presentación del reclamo o la denuncia; (c) la indicación en cada reclamo, si fue presentada por carta, teléfono, correo electrónico u otra vía; (d) la indicación si el reclamo fue remitido o reenviado y por qué vía (carta, correo electrónico o teléfono) a la Dirección General de Carabineros; y (e) la sugerencia recomendada en cada reclamo o denuncia remitida a la Dirección General de Carabineros.

de 2009, éste interpuso ante el Consejo de la Transparencia una acción de amparo contra la Subsecretaría de Carabineros.

209. Para resolver el caso sometido a su consideración, el Consejo examinó, en primer lugar, si los reclamos eran públicos a la luz de la ley de transparencia. En segundo lugar, determinó si también debían ser públicos los nombres completos de las personas que habían efectuado sus denuncias en el período de 2008; en tercer lugar, se pronunció respecto al deber contenido en la ley de transparencia, de comunicar a cada reclamante su derecho a oponerse a que su nombre sea público, pudiendo la autoridad elaborar las listas con los nombres de quienes acepten la publicidad de su nombre. En aplicación del principio de relevancia, el Consejo entendió que las denuncias o reclamos presentados eran información pública objeto de la ley de transparencia.

210. En relación a si los nombres completos de los reclamantes también eran públicos, el Consejo estimó que, “[...] el nombre de una persona natural es un dato personal del cual ella es titular, además de un atributo de su personalidad. Como dato personal se encuentra amparado [...] y sólo con su consentimiento se puede entregar o publicar dicho dato, a menos que se obtenga de una fuente accesible al público. En el presente caso, y como lo señalan los ejemplos de denuncias que entrega la Subsecretaría de Carabineros en sus descargos (como la del funcionario a quien se le denegaría su reincorporación debido a su orientación sexual), la relación del nombre de un denunciante con las denuncias o reclamos puede, ciertamente, afectar derechos de los que es titular, como el derecho a la vida privada o privacidad o el derecho a su honra o imagen. Por lo anterior, este Consejo reconoce que la divulgación o entrega de los nombres de todos los denunciados o reclamantes solicitados por el requirente podría inhibir futuras denuncias o reclamos ante la Subsecretaría de Carabineros, especialmente, en aquellas materias sensibles como las señaladas [...]”¹⁶¹.

211. Dado el interés que revestía la solicitud para el control público de este órgano del Estado, el Consejo se pronunció respecto a la obligación de notificar a los denunciados sobre la solicitud presentada para conocer su parecer respecto a la publicidad de sus nombres, tarea que, a juicio de la Subsecretaría distraería indebidamente a sus funcionarios del cumplimiento regular de sus labores habituales.

212. En efecto, según el Consejo existe un deber para la autoridad consistente en “que cuando se soliciten documentos o antecedentes que contengan información que pueda afectar los derechos de terceros el organismo requerido deberá comunicar este hecho a dichos terceros, en este caso, a los denunciados, para que éstos puedan ejercer el derecho a oponerse a la entrega de la información requerida. Sólo en caso que se produzca esta oposición, la información se retendría y el solicitante podría interponer un amparo ante este Consejo para insistir en su petición”¹⁶².

213. Respecto a la capacidad de la Subsecretaría de Carabineros para agilizar la notificación a todos los denunciados, el Consejo estimó que la aplicación del procedimiento

¹⁶¹ Consejo para la Transparencia. Amparo A91-09. Decisión de 14 de agosto de 2009. Considerando 6. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/prontus_consejo/site/artic/20090706/asocfile/20090706202514/a91_09_decision_fondo.pdf.

¹⁶² Consejo para la Transparencia. Amparo A91-09. Decisión de 14 de agosto de 2009. Considerando 7. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/prontus_consejo/site/artic/20090706/asocfile/20090706202514/a91_09_decision_fondo.pdf.

para comunicar a los denunciantes su derecho a oposición “supondría utilizar un tiempo excesivo de los funcionarios que trabajan en la Subsecretaría de Carabineros, distrayéndolos en forma indebida y afectando, con ello, el debido cumplimiento de las funciones institucionales”¹⁶³.

214. No obstante, a juicio del Consejo, y reiterando el interés público involucrado en la solicitud de acceso, resultaba necesario “saber quiénes tienen acceso a reclamar ante una autoridad y cuáles son los efectos de dichos reclamos” para que “la sociedad controle el ejercicio de las funciones públicas”. Lo anterior justificaba, “en virtud de los principios de facilitación y divisibilidad” “revisar si hay manera de, al menos, entregar parte de la información”¹⁶⁴.

215. El Consejo determinó que, bajo estos principios, la autoridad debía realizar un escrutinio estricto de los reclamos y denuncias bajo las siguientes distinciones: (1) determinar cuáles reclamos y denuncias se refieren a presuntos procedimientos policiales mal adoptados y cuáles a otras cuestiones administrativas no comprendidas en las actuaciones o diligencias policiales, debiendo únicamente tener en cuenta aquellas que se refieran a la primera especie; y (2) distinguir si la denuncia o reclamo presentado proviene de una autoridad pública o particular, revelando la identidad de los nombres en el caso de las autoridades públicas y reservando para el caso de particulares la obligación de notificarles sobre su derecho a oponerse a que sus nombres sean entregados en la respuesta a la solicitud de acceso a la información.

e. Jurisprudencia sobre el derecho de acceso a archivos y registros públicos en los cuales obra información del solicitante

216. El fallo de Amparo Constitucional de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela de 7 de agosto de 2007¹⁶⁵ estableció que el derecho de acceso al contenido de los registros o archivos públicos en los que obra información del solicitante no debe entenderse limitado a que la solicitud se produzca en el marco de un procedimiento administrativo, pues en aras de garantizar este derecho deberá otorgarse cuando el interesado así lo requiera.

217. Los hechos de la causa se refieren a la impugnación de la decisión de la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, en virtud del cual se negó a un estudiante tener acceso a su expediente académico radicado en los archivos de la Universidad Central de Venezuela.

¹⁶³ Consejo para la Transparencia. Amparo A91-09. Decisión de 14 de agosto de 2009. Considerando 9. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/prontus_consejo/site/artic/20090706/asocfile/20090706202514/a91_09_decision_fondo.pdf.

¹⁶⁴ Consejo para la Transparencia. Amparo A91-09. Decisión de 14 de agosto de 2009. Considerando 10. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/prontus_consejo/site/artic/20090706/asocfile/20090706202514/a91_09_decision_fondo.pdf.

¹⁶⁵ Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Exp. 00-2672. Caracas, Venezuela. 7 de agosto de 2007. Apartado IV. Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Agosto/1710-070807-07-0334.htm>.

218. El juez *a quo* decidió no declarar violado el derecho de acceso a sus registros consagrado en el artículo 143 de la Constitución Nacional¹⁶⁶, en virtud de que “para que se configurara una violación al derecho de acceso a un expediente con información sobre el solicitante, la denegación debe producirse ineludiblemente en el marco de un procedimiento administrativo en el que el denunciante tenga un interés con respecto a la resolución definitiva que la Administración habrá de dictar en torno al asunto que le atañe, situación que no se verific[ó] en la controversia bajo estudio”¹⁶⁷.

219. Al resolver, la Sala Constitucional venezolana estimó que, “el tribunal *a quo* interpretó incorrectamente la norma y extrajo conclusiones que no derivan del artículo 143 constitucional”, pues “no se observa [...] que para su violación deba existir *necesariamente, la instauración de un procedimiento administrativo*”¹⁶⁸. Para el tribunal, supeditar la vulneración al derecho a la información a la sustanciación de un procedimiento administrativo, equivale a la imposición de una limitación, de manera infundada, a un derecho constitucional.

220. A juicio de la Sala Constitucional, “[l]a norma constitucional no debe ser interpretada restrictivamente, sino por el contrario, ampliamente, más aún cuando se trate de derechos constitucionales, como lo es el derecho a la información, el cual, como lo indica el encabezado de la disposición, corresponde a todos los ciudadanos, sin distinción de la relación jurídica concreta que pueda existir entre el solicitante y la Administración”¹⁶⁹.

221. En consecuencia, el tribunal determinó revocar, en lo correspondiente a este punto, la decisión del juez *a quo*, pues el estudiante que solicitaba acceso a sus registros académicos “tiene derecho a que la Oficina de Control de Estudios le proporcione información acerca de su desarrollo académico durante el tiempo que estuvo vinculado con la universidad y le permita la revisión de su expediente e, incluso, que tome nota de su contenido, así como a la obtención de copias, si así lo requiere”¹⁷⁰.

¹⁶⁶ El artículo 143 establece: “[l]os ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a ser informados e informadas oportuna y verazmente por la Administración Pública, sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados e interesadas, y a conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular. Asimismo, tienen acceso a los archivos y registros administrativos, sin perjuicio de los límites aceptables dentro de una sociedad democrática en materias relativas a seguridad interior y exterior, a investigación criminal y a la intimidad de la vida privada, de conformidad con la ley que regule la materia de clasificación de documentos de contenido confidencial o secreto. No se permitirá censura alguna a los funcionarios públicos o funcionarias públicas que informen sobre asuntos bajo su responsabilidad”.

¹⁶⁷ Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Exp. 00-2672. Caracas, Venezuela. 7 de agosto de 2007. Apartado IV. Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Agosto/1710-070807-07-0334.htm>.

¹⁶⁸ Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Exp. 00-2672. Caracas, Venezuela. 7 de agosto de 2007. Apartado VI. Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Agosto/1710-070807-07-0334.htm>.

¹⁶⁹ Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Exp. 00-2672. Caracas, Venezuela. 7 de agosto de 2007. Apartado VI. Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Agosto/1710-070807-07-0334.htm>.

¹⁷⁰ Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Exp. 00-2672. Caracas, Venezuela. 7 de agosto de 2007. Apartado VI. Disponible en: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Agosto/1710-070807-07-0334.htm>.

6. Jurisprudencia sobre las restricciones al acceso a la información

a. Jurisprudencia sobre el régimen general de los límites al derecho al acceso a la información

222. Como ya se ha explicado en este informe, los límites al derecho al acceso a la información deben tener una finalidad legítima conforme a lo previsto por el artículo 13 inciso 2 de la Convención Americana. Además, deben ser establecidos por ley en forma clara y precisa, deben ser interpretados de manera restrictiva y estar sujetos a control judicial amplio y estricto, por mencionar sólo algunas de las características que los hacen aceptables ante el sistema interamericano.

223. La Corte Constitucional colombiana ha desarrollado e incorporado en su jurisprudencia diversos criterios respecto a los límites del derecho de acceso a la información que guardan una gran compatibilidad con los estándares que la Relatoría Especial ha promovido en los Estados de la región en esta materia.

224. Así, en un caso sobre la inconstitucionalidad de una ley que regula los gastos reservados, la Corte Constitucional colombiana desarrolló los principios en que se sustenta la determinación de los límites al derecho de acceso. En efecto, el tribunal consideró que, “sólo es legítima una restricción del derecho de acceso a la información pública—o el establecimiento de una reserva legal sobre cierta información—cuando: i) la restricción está autorizada por la ley o la Constitución; ii) la norma que establece el límite es precisa y clara en sus términos de forma tal que no ampare actuaciones arbitrarias o desproporcionadas de los servidores públicos; iii) el servidor público que decide ampararse en la reserva para no suministrar una información motiva por escrito su decisión y la funda en la norma legal o constitucional que lo autoriza; iv) la ley establece un límite temporal a la reserva; v) existen sistemas adecuados de custodia de la información; vi) existen controles administrativos y judiciales de las actuaciones o decisiones reservadas; vii) la reserva opera respecto del contenido de un documento público pero no respecto de su existencia; viii) la reserva obliga a los servidores públicos comprometidos pero no impide que los periodistas que acceden a dicha información puedan publicarla; ix) la reserva se sujeta estrictamente a los principios de razonabilidad y proporcionalidad; x) existen recursos o acciones judiciales para impugnar la decisión de mantener en reserva una determinada información”¹⁷¹.

b. Jurisprudencia sobre la necesidad de que los límites se encuentren fijados por ley

225. Con relación a la obligación de que las excepciones al derecho al acceso estén previstas por ley del Congreso, la Corte Constitucional de Colombia ha señalado que, “ninguna otra rama del poder público se encuentra facultada para imponer límites a este derecho fundamental, so pena de incurrir en una extralimitación en sus funciones y en consecuencia, en contradicción con lo ordenado por la Constitución”¹⁷².

¹⁷¹ Sala Plena de la Corte Constitucional. Sentencia C-491/07. Expediente D-6583. Bogotá, Colombia, 27 de junio de 2007. Fundamento jurídico 12. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-491-07.htm>.

¹⁷² Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional. Sentencia T-705. Referencia expedientes T-1613624, T-1613625 T-1613626, T-1613627 acumulados. Bogotá, Colombia 7 de septiembre de 2007. Fundamento jurídico 9. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-705-07.htm>.

226. El tribunal ratificó este principio en un caso en el que la Fuerza Aérea negó el acceso a cierta información a un ciudadano dado que ésta era reservada en virtud de un reglamento aeronáutico contenido en un acto administrativo. La Corte Constitucional consideró que, “resulta[ba] evidente que la reserva de las investigaciones administrativas sobre accidentes aéreos que la entidad demandada opon[ía] al actor para negar los documentos por él solicitados, no emana[ba] de la ley, sino de un acto de la Administración dictado en ejercicio de su función reglamentaria, como lo es el Manual de Reglamentos Aeronáuticos adoptado por Resolución [...] del Jefe del Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil. Por ello mismo, siendo como es que en el presente caso no se está ante una reserva en sentido estricto, mal podría aducirse un tal reglamento para desatender las pretensiones del demandante”¹⁷³.

c. Jurisprudencia sobre la necesidad de que las leyes que establezcan las limitaciones sean claras y precisas y no vagas o genéricas

227. Asimismo, la Corte Constitucional colombiana estableció reglas respecto de la necesidad de que las leyes que establezcan limitaciones al derecho al acceso estén redactadas en forma clara y precisa. En ese sentido, el tribunal consideró que una ley de ese tipo “debe ser precisa y clara al definir qué tipo de información puede ser objeto de reserva y qué autoridades pueden establecer dicha reserva.”¹⁷⁴ De acuerdo con el tribunal, la Constitución rechaza “las normas genéricas o vagas que pueden terminar siendo una especie de habilitación general a las autoridades para mantener en secreto toda la información que discrecionalmente consideren adecuado. Para que esto no ocurra y no se invierta la regla general de la publicidad, la ley debe establecer con claridad y precisión el tipo de información que puede ser objeto de reserva, las condiciones en las cuales dicha reserva puede oponerse a los ciudadanos, las autoridades que pueden aplicarla y los sistemas de control que operan sobre las actuaciones que por tal razón permanecen reservadas”¹⁷⁵.

d. Jurisprudencia sobre la necesidad de que la reserva de la información se establezca por plazos limitados y razonables

228. Con base en la regla de temporalidad de las restricciones, la Corte Constitucional colombiana determinó que una ley que no consagraba un plazo de exclusión de la reserva de investigaciones disciplinarias era “una restricción desproporcionada para el ejercicio de los [...] derechos fundamentales”¹⁷⁶. En consecuencia, el tribunal declaró la compatibilidad de la ley con la Constitución, pero bajo el entendido de que una vez realizadas las pruebas dentro del proceso disciplinario, el expediente debería ser público. Al respecto, el tribunal señaló que, en “estas condiciones, el público puede libremente ser informado sobre los cargos y los descargos y las pruebas que los sustentan y, para el

¹⁷³ Invocación de la sentencia T-1268/91 por la Sala Plena de la Corte Constitucional. Sentencia C-491/07, Expediente D-6583, Bogotá, Colombia, 27 de junio de 2007. Fundamento jurídico 11. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-491-07.htm>.

¹⁷⁴ Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-491/07. Expediente D-6583. Bogotá, Colombia. 27 de junio de 2007. Fundamento jurídico 11. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-491-07.htm>.

¹⁷⁵ Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-491/07. Expediente D-6583. Bogotá, Colombia. 27 de junio de 2007. Fundamento jurídico 11. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-491-07.htm>.

¹⁷⁶ Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-491/07. Expediente D-6583. Bogotá, Colombia. 27 de junio de 2007. Fundamento jurídico 11. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-491-07.htm>.

efecto, acceder al respectivo expediente, inclusive antes de que se expida el fallo de primera instancia, lo cual asegura que si a raíz del escrutinio público surgen nuevos elementos de prueba éstos podrán ser aportados antes de que se adopte la decisión final”.¹⁷⁷ Extender la reserva mas allá de dicho plazo resulta desproporcionado y violatorio del derecho de acceso a la información pública.

e. Jurisprudencia sobre la necesidad de realizar un juicio de proporcionalidad estricto cuando se invoque el carácter reservado de la información

229. El 3 de diciembre de 2007, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional colombiana decidió una acción de tutela contra una negativa a entregar información por parte del Ministerio de Defensa Nacional. En el caso, un grupo de personas había solicitado los nombres de quienes comandaban un puesto de control en una zona en la cual se produjo una masacre. La información era requerida para iniciar correspondientes procesos judiciales por presunta omisión del deber de protección¹⁷⁸.

230. El ministerio negó la información solicitada bajo el argumento de que suministrar los nombres de esas personas afectaba sus garantías judiciales, “entre ellas la más elemental, la presunción de inocencia expresamente reconocida en [...] diversos instrumentos internacionales de derechos humanos [pues] [d]esconocer este derecho implica que los militares y policías de los cuales se pretende conocer su nombre [...] se presuman culpables”¹⁷⁹.

231. La Corte Constitucional entendió: (1) que al tratarse del derecho de acceso a la información debía aplicarse un *test* estricto de constitucionalidad, esto es, al momento de restringir el derecho, el Estado debía aportar razones suficientemente claras y contundentes para demostrar que la reserva era útil, absolutamente necesaria y estrictamente proporcionada para el logro de una finalidad legítima; (2) que en algunos casos la reserva del nombre de personas sí podía cumplir estos requisitos, como por ejemplo, cuando pudiera vulnerar sus derechos a la vida e integridad. En el presente caso, el tribunal entendió que la reserva no era proporcionada y necesaria. Analizadas las particularidades del caso, el tribunal indicó que, “la decisión no cumple con los requisitos de necesidad y de estricta proporcionalidad que incorpora el examen estricto de la [...] medida, [pues] la determinación del Ministerio de Defensa hace inoperante en este caso el derecho ciudadano de acceder a la información que reposa en las instituciones del Estado. En realidad, la protección del debido proceso y la presunción de inocencia de los agentes de la Fuerza Pública cuyos nombres solicita el actor podría lograrse a través de medidas menos lesivas del derecho de acceso a la información”¹⁸⁰.

¹⁷⁷ Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-491/07. Expediente D-6583. Bogotá, Colombia. 27 de junio de 2007. Fundamento jurídico 11. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-491-07.htm>.

¹⁷⁸ Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-1025/07. Bogotá. 3 de diciembre de 2007. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-1025-07.htm>.

¹⁷⁹ Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-1025/07. Bogotá. 3 de diciembre de 2007. Fundamento jurídico 8. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-1025-07.htm>.

¹⁸⁰ Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-1025/07. Bogotá. 3 de diciembre de 2007. Fundamento jurídico 12. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-1025-07.htm>.

232. Cabe mencionar que, para fundamentar su fallo, la Corte Constitucional incorporó diversos estándares de derecho internacional de los derechos humanos para reiterar el carácter preferente de la libertad de expresión sobre las medidas que la restringe. Para ello, invocó la Opinión Consultiva OC-5/85 y la sentencia en el caso *Claude Reyes y otros*.

233. No obstante, la Corte Constitucional consideró que, en algunos casos excepcionales, la medida sí podría ser proporcionada y necesaria. Esta excepción, que no fue alegada en el proceso, obliga a valorar las particularidades de quienes se soliciten sus nombres, como es el caso de aquéllos que vivan con sus familias o que habiten con su familia fuera de los cuarteles y que la difusión de la información pudiera vulnerar sus derechos a la vida e integridad. Bajo estas particularidades, sería posible negar la información concerniente al nombre del policía, siempre y cuando el Comandante General de la Policía Nacional certifique las condiciones de la persona y justifique que su nombre no sea hecho público por ser necesario para proteger su vida y la de su familia ante un riesgo claro y presente, no evitable de otra manera menos restrictiva de derechos.

234. Sin embargo, al considerar que no se presentaba este supuesto, el tribunal concluyó que la reserva de los nombres de los militares no cumplía con los requisitos que precisa el *test* estricto de constitucionalidad, pues para garantizar la seguridad de los miembros de la fuerza pública se podrían utilizar otras medidas menos lesivas del derecho de acceso a la información.

235. Por tanto, la Corte Constitucional ordenó suministrar los datos solicitados por el demandante especificando la relación de los nombres de los miembros de la fuerza pública, con indicación de las fechas de servicio y el lugar donde fue prestado. No obstante, el tribunal determinó que la inclusión de un nombre en la lista en ningún caso debía de entenderse como una sospecha, señalamiento o reconocimiento de responsabilidad.

236. A ese efecto, el tribunal incorporó en su jurisprudencia el marco de protección que brinda el sistema interamericano e internacional de derechos humanos a través del artículo 13 de la Convención Americana, utilizando fundamentalmente la interpretación que del mismo ha realizado la Corte Interamericana, la CIDH y diversos pronunciamientos y principios elaborados en el seno de la Relatoría Especial.

237. En tal sentido la Corte Constitucional de Colombia recordó que, “la Convención Americana [...], en su artículo 13.1 dispone que[,] ‘[t]oda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección’”. También recordó que la Corte Interamericana señaló que, “[e]l artículo 13 señala que la libertad de pensamiento y expresión ‘comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole’. Esos términos establecen literalmente que quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por tanto, cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a ‘recibir’ informaciones e ideas, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 13 tiene un alcance y un carácter especiales. Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica

también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información a conocer la expresión del pensamiento ajeno”¹⁸¹.

238. La Corte Constitucional también recordó que en el Informe Anual 2001 de la Relatoría Especial se estableció que, “[l]a falta de participación de la sociedad en el conocimiento de información que los afectaría directamente impide el desarrollo amplio de sociedades democráticas exacerbando posibles conductas corruptas dentro de la gestión gubernamental y promoviendo políticas de intolerancia y discriminación. La inclusión de todos los sectores de la sociedad en los procesos de comunicación, decisión y desarrollo es fundamental para que sus necesidades, opiniones e intereses sean contemplados en el diseño de políticas y en la toma de decisiones”¹⁸².

f. Jurisprudencia sobre la obligación de elaborar una versión pública de un documento cuando la información solicitada sea parcialmente confidencial

239. En una resolución de 22 de abril de 2009, relativa a un recurso de revisión, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de México, al encontrar que cierta parte de la información solicitada tenía carácter confidencial y que cierta parte era de carácter público, reiteró la obligación de elaborar una versión pública de los documentos solicitados en aras de garantizar el derecho de acceso a la información.

240. En efecto, en este caso el recurrente solicitó a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que le entregara la información sobre una institución bancaria que había solicitado, para lograr una cesión de su cartera crediticia a otra persona jurídica.

241. La autoridad obligada negó la información en virtud de ser “confidencial” toda vez que, además de contener datos personales, estaba protegida por el secreto bancario.

242. Para resolver la controversia en cuanto al fondo, el instituto realizó un análisis de la legislación mexicana en relación con la cesión de crédito y el secreto bancario, y concluyó que, únicamente “se considerará información confidencial aquella entregada con tal carácter por los particulares —personas físicas y morales— siempre que sean sus titulares; relativa al patrimonio de una persona moral que comprenda, entre otros, hechos y actos de carácter económico, contable, jurídico o administrativo que pudiera ser útil para un competidor, [...]. Es decir, aquella información que se refiere a la vida interna, en este caso, de una persona moral, y que no encuentre excepción en una disposición normativa que determine su publicidad, debe ser considerada confidencial”.

243. En el caso concreto, el instituto consideró que los oficios solicitados “contienen información relativa al patrimonio de diversas personas morales que integran la cartera crediticia objeto de la cesión. En este sentido, se considera que por tratarse de actos de carácter económico y jurídico que inciden en el patrimonio de una persona moral, dicha información tiene el carácter de confidencial, en virtud de que de darse a conocer se estarían revelando hechos o actos de carácter económico de una persona moral, que pudiera ser útil a un competidor o afectar negociaciones comerciales”.

¹⁸¹ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 69.

¹⁸² CIDH. Informe Anual 2001. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III, párr. 14.

244. No obstante, no pasó desapercibido por el instituto que los documentos solicitados también contenían información “relativa al desempeño gubernamental de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como autoridad responsable, es decir, a las manifestaciones que realizó el sujeto obligado respecto de la solicitud de autorización, así como los nombres de los servidores públicos que suscribieron dichos oficios en el cumplimiento de sus funciones”.

245. Es por ello que, si bien parte de la información contenida en el oficio solicitado estaba relacionada con el patrimonio de una persona jurídica y otros datos sensibles, otra parte de la misma estaba referida al incumplimiento de las atribuciones de supervisión y control de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la cual es por esencia de carácter público.

246. En consecuencia, el instituto ordenó a “la Comisión Nacional Bancaria y de Valores [...] elaborar una versión pública de la información solicitada”, en la que únicamente se omita la información que actualice la hipótesis de clasificación respecto de la información que se encuentre, según se precisó, protegida por la causal de confidencialidad.

g. Jurisprudencia sobre el deber del Estado de demostrar los requisitos de causalidad y acreditación del daño para invocar el carácter reservado de un acto de trámite

247. El 18 de agosto de 2009, el Consejo para la Transparencia de Chile realizó un importante aporte para determinar las circunstancias bajo las cuales un antecedente o deliberación previa a una resolución, medida o política pública debía tener carácter reservado. En ese sentido, el Consejo determinó que las autoridades que deseen invocar la causal de información reservada referente a un antecedente o deliberación previa una resolución, medida o política; tienen la obligación de demostrar que se cumplen dos requisitos: (1) causalidad entre el antecedente o deliberación previa, y la resolución, medida o política final; y (2) acreditación de un daño en sus funciones debido a la difusión de la información solicitada¹⁸³.

248. El hecho que motivó esta decisión fue la negación por parte de la Subsecretaría de Transportes chilena de la solicitud de información interpuesta por un particular, relativa al Estudio sobre Tarifación Vial 2008-2009, encargado a una consultora, en virtud de considerar que la información requerida tenía carácter reservado¹⁸⁴.

249. Para resolver el caso en cuestión, el Consejo determinó que la causal de secreto contenida en su legislación exige “dos requisitos copulativos para que ésta pueda aplicarse y aceptarse como tal: [...] a. que la información requerida sea un antecedente o deliberación previa a la adopción de una resolución, medida o política; y b. que la publicidad,

¹⁸³ Consejo para la Transparencia. Amparo A79-09. 18 de agosto de 2009. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/prontus_consejo/site/artic/20090706/asocfile/20090706202325/a79_09_decision_fondo.pdf.

¹⁸⁴ La Subsecretaría de Transportes negó la información invocando la causal de secreto o reserva, la cual se actualiza “cuando la publicidad, comunicación o conocimiento de la información afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, tratándose de antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, sin perjuicio que los fundamentos de aquéllas sean públicos una vez que sean adoptadas”. En este sentido, a su juicio, “el estudio de tarificación vial requerido constituye un antecedente previo a la eventual adopción de una política pública que permitiría enfrentar la problemática de tránsito en la ciudad de Santiago”, razón por la cual, conforme al dispositivo invocado, el estudio solicitado debía tener carácter reservado.

conocimiento o divulgación de dicha información afecte el debido cumplimiento de las funciones del órgano”¹⁸⁵.

250. A juicio del consejo, la autoridad omitió demostrar “que le causaría daño al debido cumplimiento de sus funciones la difusión de esta información”¹⁸⁶. A este respecto, añadió que, “[l]a información requerida en este caso recae en un tema de alta relevancia pública, tanto por la trascendencia social del transporte urbano como porque los recursos involucrados sean parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, por lo que el interés público exige facilitar el control social de esta información. Es más, su entrega y conocimiento más que afectar las funciones del órgano reclamado puede incluso beneficiarlas, en cuanto permitiría transparentar lo que el Gobierno se encuentra realizando en relación con la adopción de las medidas necesarias para remediar el problema urgente del transporte urbano de pasajeros en la ciudad de Santiago”¹⁸⁷.

251. En consecuencia, ordenó a la Subsecretaría de Transportes entregar al solicitante una copia del Estudio de Tarifación Vial 2008-2009 dentro del plazo de 15 días hábiles contados desde que la sentencia quede ejecutoriada, notificando de la misma al Consejo a efecto de verificar su cumplimiento.

7. Jurisprudencia sobre la prohibición de sancionar a los periodistas o medios por la publicación de información reservada

252. La Corte Constitucional colombiana también reiteró la regla según la cual no es legítimo censurar la publicidad de información obtenida por periodistas aún cuando sea reservada. En ese sentido, el tribunal señaló que la “norma [...] que prohíbe publicar extractos o resúmenes del contenido de la investigación sometida a reserva, hasta que se produzca el fallo, es inexecutable en cuanto comporta una forma clara e inequívoca de censura [pues] vulnera la libertad e independencia de la actividad periodística”¹⁸⁸. Debe entenderse, entonces, que la obligación de mantener la reserva vincula esencialmente a los funcionarios públicos pero no a los periodistas que la han obtenido de buena fe y que sólo pueden ser objeto de responsabilidades ulteriores en los términos del artículo 13.2 de la Convención Americana.

¹⁸⁵ Consejo para la Transparencia. Amparo A79-09. 18 de agosto de 2009. Considerando 3. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/prontus_consejo/site/artic/20090706/asocfile/20090706202325/a79_09_decision_fondo.pdf.

¹⁸⁶ Consejo para la Transparencia. Amparo A79-09. 18 de agosto de 2009. Considerando 5. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/prontus_consejo/site/artic/20090706/asocfile/20090706202325/a79_09_decision_fondo.pdf.

¹⁸⁷ Consejo para la Transparencia. Amparo A79-09. 18 de agosto de 2009. Considerando 6. Disponible en: http://www.consejotransparencia.cl/prontus_consejo/site/artic/20090706/asocfile/20090706202325/a79_09_decision_fondo.pdf.

¹⁸⁸ Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-038/96. Bogotá, Colombia. 5 de febrero de 1996. Fundamento jurídico 16. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-038-96.htm>.

CAPÍTULO V INCORPORACIÓN NACIONAL DE LOS ESTÁNDARES INTERAMERICANOS EN MATERIA DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN DURANTE 2009

1. En el presente capítulo se describen algunos de los más importantes avances en materia de incorporación interna de los estándares interamericanos sobre libertad de pensamiento y expresión ocurridos durante 2009. La Relatoría Especial valora de manera positiva que los poderes legislativos y los tribunales nacionales, así como otras autoridades nacionales de varios países incorporen en sus decisiones los estándares que ha fijado el sistema interamericano de protección de derechos humanos en materia de libertad de expresión. Este proceso de aplicación doméstica es uno de los fines primordiales del sistema interamericano en su calidad de garante subsidiario de los derechos humanos de todas las personas que habitan en la región. Por esta razón, fortalecer la capacidad de los sistemas nacionales de protección de derechos humanos ha sido siempre una preocupación de la CIDH y de su Relatoría Especial. Asimismo, conocer las decisiones judiciales y legislativas de los Estados de la región ha permitido que los órganos regionales de protección promuevan y enriquezcan su doctrina y jurisprudencia.

2. Este capítulo pretende aportar al fructífero diálogo entre los órganos regionales de protección y los órganos y autoridades nacionales, con el convencimiento de que compartir las distintas experiencias conduce a un círculo virtuoso de mutuo aprendizaje.

3. A su turno, las decisiones legislativas que se reseñan en el presente capítulo tienen un valor trascendental, al menos, en dos aspectos. De un lado, con la expedición de estas normas, los Estados miembros dan un paso importante para proteger, garantizar y promover el libre ejercicio del derecho a la libertad de expresión en sus respectivos territorios, y avanzan en el proceso de adecuación normativa nacional a los estándares interamericanos, con lo cual dan cumplimiento a la obligación contenida en el artículo 2 de la Convención Americana. Por otro lado, la ratificación de estas normas por parte de las asambleas legislativas constituye un ejemplo a seguir por los demás Estados miembros en cuanto a la manera en que los poderes legislativos pueden facilitar, a través de medidas normativas, la incorporación de los estándares interamericanos a los ordenamientos nacionales. La Relatoría Especial saluda la adopción de estas decisiones legislativas y otras que no han podido ser incluidas en este capítulo pero que se mencionan en el capítulo II de este informe, como parte de la labor de divulgación contenida en su mandato de promoción de la libertad de pensamiento y de expresión en las Américas.

4. Para presentar estos ejemplos de buenas prácticas, este capítulo se ha dividido en cuatro secciones. En la primera parte, la Relatoría Especial presentará una rápida introducción relativa a la integración normativa entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho nacional. En la segunda parte, se presentarán ejemplos de incorporación legislativa, específicamente las modificaciones normativas relacionadas con la libertad de expresión implementadas en Argentina y Uruguay. En tercer lugar, se realizará un recuento de siete casos específicos de los cuales tuvo conocimiento la Relatoría Especial, todos ellos decididos durante 2009, en los cuales se tomaron, de manera expresa, como criterios de decisión, la doctrina y jurisprudencia interamericana referida al artículo 13 de la Convención Americana. Si bien los casos citados en este apartado no son los únicos, y otros ejemplos pueden encontrarse tanto en las jurisdicciones mencionadas como en las de otros países, se trata de casos ilustrativos que resulta relevante mencionar. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

A. La implementación de los estándares del sistema interamericano en los ordenamientos nacionales

5. El artículo 2 de la Convención Americana establece la obligación de los Estados de adecuar su ordenamiento jurídico a los mandatos convencionales. Asimismo, el artículo 33 de dicho instrumento indica que son competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes, la CIDH y la Corte Interamericana. Así las cosas, la CIDH y la Corte Interamericana, en tanto guardianas de la Convención Americana, se convierten en sus intérpretes autorizados y, en consecuencia, la doctrina y jurisprudencia que se desprende de sus decisiones, define el alcance y contenido de las disposiciones que, según el artículo 2 antes mencionado, deben ser incorporadas al derecho interno de los Estados partes de la Convención Americana.

6. A este respecto, es relevante mencionar que, en repetidas oportunidades, los Estados de la región han sostenido que los órganos de protección del sistema interamericano resultan fundamentales para contribuir a los esfuerzos estatales destinados al desarrollo y fortalecimiento de los sistemas nacionales de promoción y protección de los derechos humanos¹. Asimismo, los Estados miembros de la OEA han ratificado en múltiples ocasiones la importancia del cumplimiento de las decisiones de la Corte Interamericana y el seguimiento de las recomendaciones de la CIDH². En este mismo sentido, tanto la CIDH como la Corte Interamericana han señalado que el perfeccionamiento del sistema interamericano de derechos humanos requiere, como paso indispensable para su fortalecimiento, que los Estados miembros cumplan de manera plena y efectiva con las sentencias de la Corte Interamericana y las recomendaciones de la CIDH³, y que adecuen su ordenamiento interno a los estándares interamericanos en materia de derechos humanos. En materia de libertad de expresión, la Asamblea General de la OEA, a través de sus resoluciones 2287 (XXXVII-O/07), 2434 (XXXVIII-O/08) y 2523 (XXXIX-O/09), ha invitado a los Estados miembros a considerar las recomendaciones de la Relatoría Especial. Particularmente, ha convocado a los Estados a seguir las recomendaciones realizadas en materia de difamación, en el sentido de “derogar o enmendar las leyes que tipifican como delito el desacato, la difamación, la injuria y la calumnia”. Asimismo, la Asamblea General ha reiterado a la CIDH el seguimiento de los temas contenidos en los informes anuales.

7. Conforme a lo expuesto, la incorporación al derecho interno de los estándares del sistema interamericano de derechos humanos constituye, por un lado, una obligación jurídica de los Estados, y, por el otro, un compromiso político reiterado por los órganos de la OEA. Pero la obligación de adecuación del ordenamiento interno al derecho internacional de los derechos humanos se deriva también de una muy importante transformación de los ordenamientos constitucionales de los países de la región. En efecto, el desarrollo del derecho constitucional en los Estados miembros ha aparejado la incorporación de cláusulas constitucionales de apertura que remiten, de diferentes maneras, a los tratados de derechos humanos y, especialmente, a la Convención Americana. Por la notable relevancia de este tema para el asunto estudiado en este capítulo, resulta relevante hacer una breve descripción de las distintas formas como las constituciones de la región incorporan, al derecho interno, el derecho interamericano en materia de derechos humanos.

¹ Asamblea General de la OEA. Resolución 2407 (XXXVIII-O/08): “Fortalecimiento de los sistemas de derechos humanos en seguimiento de los mandatos derivados de las Cumbres de las Américas”. 3 de junio de 2008.

² Asamblea General de la OEA. Resolución 2407 (XXXVIII-O/08): “Fortalecimiento de los sistemas de derechos humanos en seguimiento de los mandatos derivados de las Cumbres de las Américas”. 3 de junio de 2008.

³ Consejo Permanente de la OEA. Llamado conjunto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los señores representantes de Estados ante la Organización de Estados Americanos. 23 de abril de 2002.

8. Un primer mecanismo de incorporación se presenta cuando la propia Constitución remite de manera expresa a determinados tratados de derechos humanos, entre ellos la Convención Americana. Ese mecanismo permite entonces que las normas de estos instrumentos complementen el sistema jurídico interno y deban ser utilizadas para interpretar las normas sobre derechos fundamentales recogidas por los textos constitucionales o legales. Por ejemplo, el artículo 75 inciso 22 de la Constitución de Argentina de 1994 incorporó, con “jerarquía constitucional”, una serie de tratados internacionales de derechos humanos que son considerados complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos⁴. Del mismo modo, la Constitución Política de Colombia, en su artículo 93, hace referencia al Estatuto de Roma de 1998, por el cual se creó la Corte Penal Internacional. Dicho artículo autoriza al Estado colombiano a aceptar la jurisdicción de ese tribunal⁵.

9. Una segunda opción de incorporación es la remisión genérica a los tratados de derechos humanos ratificados por el respectivo Estado. Algunas de las sentencias que se estudian en este capítulo son muestra de este mecanismo, en especial, los casos relativos a Brasil, Colombia y Chile. Por ejemplo, la Constitución Política de Bolivia establece que los tratados y convenios internacionales que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.⁶ A la vez, el artículo 256 señala que los tratados de derechos humanos “que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta” y que los derechos reconocidos por la Constitución, deberán ser interpretados “de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables”.⁷ Lo mismo hacen las constituciones de Brasil y de Chile que establecen que los derechos de sus ciudadanos se encuentran garantizados por la Constitución, pero también por los tratados

⁴ Constitución de la República Argentina. Artículo 75. Corresponde al Congreso: [...] 22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Solo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional.

⁵ Constitución Política de Colombia. Artículo 93. El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución. La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.

⁶ Constitución Política de Bolivia. Artículo 13 [...] IV. Los tratados y convenios internacionales ratificados por la Asamblea Legislativa Plurinacional, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los Estados de Excepción prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Constitución se interpretarán de conformidad con los Tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia.

⁷ Constitución Política de Bolivia. Artículo 256. I. Los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta. II. Los derechos reconocidos en la Constitución serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables.

internacionales en que los Estados son parte⁸. Por su parte, el artículo 23 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece la jerarquía constitucional de “los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos [...] [que] prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas por esta Constitución y en las leyes de la República”.⁹ El mismo artículo dispone que esos tratados son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y los demás órganos del poder público. La Constitución de Colombia también hace referencia a los tratados internacionales firmados por ese país en los artículos 93 y 214. El primero de esos artículos dispone que los “tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los Estados de excepción, prevalecen en el orden interno”. Además, establece que los derechos consagrados por la Constitución “se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”. Finalmente, el artículo 214 dispone que durante los Estados de excepción no se podrá suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales y manda a respetar “las reglas de derecho internacional humanitario”¹⁰.

10. Ecuador también incorporó estos principios en su recientemente aprobada Constitución. Así, el artículo 11 del nuevo texto constitucional dispone que los derechos y garantías “establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte”¹¹. La Constitución también dispone la obligación del Estado de garantizar y la obligación de la Asamblea de adecuar el marco normativo a los derechos reconocidos por la Constitución y por los tratados de derechos humanos en los que Ecuador sea parte¹². En tanto, Perú estableció en la Cuarta

⁸ Constitución de Brasil. Artículo 5.- § 2.º Los derechos y garantías expresamente establecidos en esta Constitución no excluyen a otros derivados del sistema y los principios por ella adoptados, o por los tratados internacionales en los que la República Federativa del Brasil sea parte.

Constitución de Chile. Artículo 5. La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio. El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

⁹ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Artículo 23. Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas por esta Constitución y en las leyes de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público.

¹⁰ Constitución Política de Colombia. Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

Artículo 214. Los estados de excepción a que se refieren los artículos anteriores se someterán a las siguientes disposiciones: [...] 2. No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas de derecho internacional humanitario.

¹¹ Constitución Política de la República de Ecuador. Artículo 11. El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: [...] 3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.

¹² Constitución de la República de Ecuador. Artículo 84. La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.

Disposición Final y Transitoria de su Constitución que, “[l]as normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”¹³. Cabe destacar, asimismo, que gran parte de las constituciones de las Américas incorporan a los tratados internacionales en las cláusulas que fijan el orden de prelación de las diferentes fuentes del derecho interno de esos países¹⁴.

11. Finalmente, una tercera forma de incorporación del derecho internacional al derecho interno se presenta cuando el texto constitucional no remite directamente a tratado alguno ni hace referencias genéricas al derecho internacional pero incorpora una cláusula de apertura genérica. Esta cláusula genérica puede ser de dos tipos: aquella cláusula sustantiva en virtud de la cual el reconocimiento de los derechos establecidos en la Constitución no excluye otros propios de la persona humana; y aquella cláusula mas procedimental, en virtud de la cual las constituciones comprometen a los Estados a cumplir de buena fe los compromisos reconocidos en sus tratados internacionales.

12. Un ejemplo de cláusulas “sustantivas” es la prevista en el artículo 33 de la Constitución argentina que dispone que, “[l]as declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno”¹⁵. En el mismo sentido, la Enmienda IX de la Constitución de los Estados Unidos de América dispone que “[n]o por el hecho de que la Constitución enumera ciertos derechos ha de entenderse que niega o menosprecia otros que retiene el pueblo”¹⁶. La Constitución de Ecuador, por su parte, dispone en el artículo 11 que el reconocimiento de los derechos allí establecidos y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, “no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento”¹⁷. Finalmente, Colombia y Venezuela contienen disposiciones que utilizan un lenguaje casi idéntico para establecer este principio¹⁸.

13. Asimismo, cabe destacar que ciertos países incorporan fórmulas constitucionales que remiten a conceptos genéricos presentes en tratados internacionales de derechos humanos. Así, por ejemplo, la Constitución de Brasil dispone en su artículo 226 que es deber del Estado asegurar la “dignidad” a niños y adolescentes. En un sentido similar, la Constitución boliviana establece que el Estado se sustenta “en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de

¹³ Constitución Política del Perú. Cuarta Disposición Final y Transitoria.

¹⁴ Así lo hacen, por ejemplo, Bolivia (artículo 410), Costa Rica (artículo 7), Ecuador (artículos 424 y 425), México (artículo 133) y Paraguay (artículo 137).

¹⁵ Constitución de la República Argentina. Artículo 33.

¹⁶ Constitución de los Estados Unidos de América. Enmienda IX.

¹⁷ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 11.7.

¹⁸ Constitución Política de Colombia. Artículo 94. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Artículo 22. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona, no figuren expresamente en ellos. La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos.

los productos y bienes sociales”¹⁹. La Constitución del Ecuador sostiene que la Asamblea Nacional deberá adecuar el marco normativo interno no sólo a los derechos contenidos en la Constitución y los tratados internacionales, sino también respecto de los derechos “que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades”²⁰. A través de este tipo de cláusulas que utilizan conceptos genéricos, los jueces pueden incorporar derechos presentes en instrumentos internacionales.

14. Del mismo modo, existen ejemplos de cláusulas “procedimentales” en aquellas disposiciones que ponen en cabeza de distintas autoridades la obligación de cumplir con los compromisos internacionales de los Estados. Así lo hace la Constitución de Ecuador en relación al Presidente (artículo 147) y a los Consejos Nacionales de Igualdad (artículo 156), por citar sólo dos ejemplos. Además, la misma Constitución establece una acción judicial por incumplimiento tendiente precisamente a garantizar el cumplimiento de sentencias e informes de organismos internacionales²¹.

15. Aun en los ejemplos mencionados de cláusulas sustanciales y procedimentales que hacen remisiones genéricas, la práctica jurisprudencial ha demostrado que es posible, a partir de las normas generales de interpretación de derecho internacional y constitucional, hacer uso de los estándares normativos interamericanos. Para tal efecto, los jueces nacionales han acudido a nociones tales como el “tratamiento especial y privilegiado” de los instrumentos internacionales de derechos humanos.

16. Gracias a estas transformaciones, la jurisprudencia de importantes tribunales de la región ha incorporado el derecho internacional de los derechos humanos al derecho interno a través de la aplicabilidad directa de los tratados internacionales o de la interpretación de los derechos constitucionales a la luz de la doctrina y la jurisprudencia de los órganos interamericanos encargados de la interpretación auténtica de dichos tratados.

17. Frente a las dudas que existen respecto de estas formas de complementariedad entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho interno, baste en este capítulo mencionar que ésta se deriva de una opción voluntaria de los Estados que se han comprometido a cumplir, de buena fe, las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos. Como es bien sabido, tales disposiciones sólo pueden cumplirse si se aplican en el ordenamiento interno, con la finalidad de proteger, garantizar y promover los derechos humanos de quienes habitan en el territorio del respectivo Estado. En efecto, los tratados internacionales de derechos humanos reconocen prerrogativas jurídicas exigibles por las personas que habitan su propio territorio, es decir, por sujetos jurídicos distintos a los otros Estados. Esta naturaleza específica de los tratados de derechos humanos, que los diferencia de otros tratados de derecho internacional público, ha sido reconocida por distintos organismos y cortes internacionales entre los que se encuentran los órganos del sistema interamericano²².

¹⁹ Constitución Política de Bolivia. Artículo 8.II.

²⁰ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 84.

²¹ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 93. La acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible. La acción se interpondrá ante la Corte Constitucional.

²² Al respecto, en su Opinión Consultiva OC-2/82, la Corte Interamericana señaló que, “los tratados modernos sobre derechos humanos, en general, y, en particular, la Convención Americana, no son tratados multilaterales del tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del

18. A partir de las obligaciones surgidas directamente de los tratados de derechos humanos a favor de las personas, las autoridades locales están abocadas a superar las teorías clásicas que imponían serias barreras a la implementación interna de los tratados, para concentrarse en definir la mejor manera de cumplir las obligaciones internacionales de derechos humanos en beneficio de la mejor protección del ser humano en su propio territorio. De hecho, el comportamiento jurisprudencial de varios Estados signatarios de tratados internacionales de derechos humanos, incluso de aquéllos teóricamente adscritos a la teoría dualista, se han acercado hacia una interpretación de tipo monista cuando de tratados de derechos humanos se trata. Esto ha permitido que las autoridades judiciales tomen en consideración las normas internacionales como herramientas que les permiten sustentar sus razonamientos o fundamentos jurídicos. Este “monismo *de facto*” supone la consideración de los tratados internacionales como herramientas para la interpretación, lo cual permite que los tribunales puedan utilizarlos directamente en materia de protección de derechos humanos.

19. Finalmente, como ya se sugirió, otro de los argumentos a favor de la incorporación interna de los estándares internacionales surge de la obligación que el derecho internacional impone a los Estados, que se enuncia en la fórmula *pacta sunt servanda*. En virtud de este principio, un Estado no puede invocar disposiciones de su derecho interno para incumplir obligaciones internacionales. Complementariamente, del principio de *pacta sunt servanda* emerge una obligación positiva para los Estados relativa a adecuar el ordenamiento interno a las obligaciones internacionales asumidas.

20. Es importante mencionar que, si bien, tanto el derecho internacional de los derechos humanos como el derecho constitucional vinculan a todas las ramas del poder, los jueces nacionales tienen un rol protagónico en este proceso de incorporación de las normas de derecho internacional de los derechos humanos al derecho interno. En este punto no sobra recordar que, finalmente, de los jueces nacionales termina dependiendo que los Estados logren corregir las vulneraciones de derechos humanos en el orden doméstico, dado que son ellos los llamados a investigar y juzgar los casos que las involucran. Si lo hacen de conformidad con lo exigido por los estándares internacionales, los jueces podrán evitar la intervención de los sistemas internacionales de protección. Ésta es otra de las razones por las cuales la incorporación judicial de estos estándares es fundamental no sólo para la realización de la justicia material efectiva sino como salvaguarda de la responsabilidad internacional de los Estados.

21. De la misma manera, las prácticas judiciales que se presentan en este capítulo indican que si los jueces de jerarquías superiores, y en especial los tribunales constitucionales, plantean de forma consistente y rigurosa en sus decisiones la obligatoriedad de la incorporación judicial de los estándares internacionales de derechos humanos y hacen de su

cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción”. Corte I.D.H., *El Efecto de las Reservas sobre la Entrada en Vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos* (arts. 74 y 75). Opinión Consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 2, párr. 29. Esta idea ha sido reiterada en la jurisprudencia de la Corte Interamericana en varios casos, entre ellos, en la sentencia relativa a la competencia en el caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*, en donde el tribunal sostuvo que, la “Convención Americana, así como los demás tratados sobre derechos humanos, se inspiran en valores comunes superiores (centrados en la protección del ser humano), están dotados de mecanismos específicos de supervisión, se aplican de conformidad con la noción de garantía colectiva, consagran obligaciones de carácter esencialmente objetivo, y tienen una naturaleza especial, que los diferencia de los demás tratados, los cuales reglamentan intereses recíprocos entre las partes y son aplicados por éstos, con todas las consecuencias jurídicas que de ahí derivan en los ordenamientos jurídicos internacional e interno”. Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Competencia*. Sentencia de 24 de septiembre de 1999. Serie C No. 54, párr. 42. También ver, Corte I.D.H., *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Competencia*. Sentencia de 24 de septiembre de 1999. Serie C No. 55, párr. 41.

jurisprudencia un criterio vinculante para los demás jueces, podrán generar un efecto multiplicador sobre las decisiones de otros jueces de instancia.

22. Finalmente, resulta importante considerar que las decisiones de los distintos órganos del sistema interamericano de protección de derechos humanos pueden tener un triple valor para las autoridades nacionales: (i) sirven como criterio de interpretación de las normas consagradas en los tratados internacionales dado que se trata de sus intérpretes autorizados; (ii) tienen una destacada importancia como pauta para identificar acciones u omisiones contrarias a los derechos reconocidos en la Convención Americana; y (iii) constituyen parámetros de orientación para la adopción de medidas estatales que busquen garantizar la observancia de los derechos humanos, y prevenir futuras violaciones.

23. Los casos que se presentan en esta sección comprueban que muchos de los obstáculos señalados por algunos operadores jurídicos para aplicar el derecho internacional al derecho interno pueden ser superados por la vía de las reformas legislativas o de la interpretación judicial de los textos constitucionales de los países de la región.

B. Incorporación de estándares en materia de libertad de expresión a través de reformas legislativas

24. Durante 2009, se produjeron al menos dos reformas legislativas que merecen ser destacadas. De una parte, como se explica adelante, el Estado de Uruguay eliminó las sanciones por la divulgación de opiniones o informaciones sobre funcionarios públicos o sobre asuntos de interés público, salvo cuando la persona presuntamente afectada logre demostrar la existencia de “real malicia”²³. De otro lado, Argentina, como efecto de la sentencia en el caso *Kimel Vs. Argentina*²⁴, procedió a despenalizar la crítica sobre asuntos de interés público. La Relatoría Especial valora positivamente estos avances legislativos y considera que contribuyen de manera decisiva a proteger la libertad de expresión y a promover el fortalecimiento del debate público en condiciones democráticas. Con el objeto de difundir estas medidas, en adelante se presentarán sus características fundamentales.

1. La despenalización de la expresión en materia de interés público en Uruguay²⁵

25. El Poder Ejecutivo presentó un proyecto de ley ante el Congreso con el objetivo de modificar las normas penales que regulaban la responsabilidad posterior por la emisión de cualquier expresión, opinión y/o difusión de interés público. Con ello, el Ejecutivo pretendía promover una normativa sobre actividad y responsabilidad de la prensa que estuviera conforme a los “estándares establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos”. Especialmente, según la exposición de motivos del proyecto, lo que se perseguía era la “incorporación de los antecedentes existentes en el sistema interamericano de protección de derechos humanos tanto en la [CIDH] como en la [Corte Interamericana]”²⁶.

²³ Relatoría Especial – CIDH. 22 de junio de 2009. Comunicado de Prensa N° R38/09. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=750&IID=2>.

²⁴ Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177.

²⁵ Proyecto de Ley presentado a la Asamblea Nacional de Uruguay. Disponible en: http://www.presidencia.gub.uy/web/proyectos/2008/09/CM556_26%2006%202008_00001.PDF.

²⁶ Proyecto de Ley presentado a la Asamblea Nacional de Uruguay. Disponible en: http://www.presidencia.gub.uy/web/proyectos/2008/09/CM556_26%2006%202008_00001.PDF, p.4.

26. La Relatoría Especial celebra estas reformas del Código Penal y de la Ley de Prensa, las cuales fueron finalmente adoptadas por la Asamblea General del Poder Legislativo el 10 de junio de 2009. Varios aspectos de la ley merecen ser resaltados pues constituyen un ejemplo de la manera en la que a través de la vía legislativa los Estados pueden incorporar de forma directa los estándares interamericanos.

27. En primer lugar, si bien no se despenaliza de manera integral, a través de estas reformas se eliminan las sanciones por la divulgación de opiniones o informaciones sobre funcionarios públicos o sobre asuntos de interés público, salvo cuando la persona presuntamente afectada logre demostrar la existencia de “real malicia”. Así, el artículo 4 de la ley aprobada establece que quien busque derrotar la exención de responsabilidad en casos de difamación e injuria deberá probar “la real malicia del autor de agraviar a las personas, o vulnerar su vida privada”. En segundo lugar, pese a que la reforma no deroga todas las formas de desacato, ésta reduce sustancialmente las hipótesis de aplicación de esta falta y señala de manera expresa que nadie será castigado por discrepar o por cuestionar a la autoridad. En tercer lugar, la nueva legislación elimina las sanciones por la ofensa o el vilipendio de símbolos patrios o por atentar contra el honor de autoridades extranjeras.

28. En materia de aplicación de los estándares interamericanos, tal vez lo más relevante es que la nueva legislación indica que constituyen principios rectores para la interpretación, aplicación e integración de las normas civiles, procesales y penales sobre libertad de expresión, los tratados internacionales en la materia. La nueva norma reconoce también expresamente la relevancia de los estándares normativos interamericanos y sus interpretaciones autorizadas. El propio texto legal establece en su artículo 3 que:

Constituyen principios rectores para la interpretación, aplicación e integración de las normas civiles, procesales y penales sobre expresión, opinión y difusión, relativas a comunicaciones e informaciones, las disposiciones consagradas en la [D]eclaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana [sobre] Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Asimismo, se tomarán en cuenta muy especialmente los criterios recogidos en las sentencias y opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y en las resoluciones e informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, siempre que ello no implique disminuir los estándares de protección establecidos en la legislación nacional, o reconocidos por la jurisprudencia nacional.

29. De esta forma, la Asamblea General del Poder Legislativo incorporó las normas internacionales al ordenamiento interno y dejó en claro que la interpretación y la aplicación de las disposiciones vigentes deben guiarse por los estándares más elevados en materia de libertad de expresión.

2. Reformas del Código Penal y de la Ley de Prensa de Argentina con el objetivo de despenalizar las expresiones de interés público²⁷

30. El 18 de noviembre de 2009, el Senado argentino sancionó una reforma del Código Penal para la despenalización de los delitos de injuria y calumnia. La iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo, quien a su turno la retomó parcialmente de una propuesta elaborada por una organización de la sociedad civil, había sido previamente aprobada por la Cámara de Diputados el 28 de octubre de 2009.

²⁷ Código Penal. Ley 26.551. Disponible en: <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/160774/norma.htm>.

31. Este proyecto de ley fue tramitado como cumplimiento de la sentencia de 2 de mayo de 2008 de la Corte Interamericana en el caso *Kimel Vs. Argentina*²⁸. En dicha decisión, la Corte Interamericana ordenó al Estado argentino reformar sus leyes penales sobre injuria y calumnia. Para tomar esta decisión, la Corte Interamericana tuvo en consideración que, "el Derecho Penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta ilícita"²⁹ y que "la tipificación amplia de delitos de calumnia e injurias puede resultar contraria al principio de intervención mínima y de *ultima ratio* del derecho penal"³⁰. Asimismo, la sentencia de la Corte Interamericana declaró que, "la opinión no puede ser objeto de sanción, más aún cuando se trata de un juicio de valor sobre un acto oficial de un funcionario público en el desempeño de su cargo"³¹.

32. A través de esta reforma se eliminan las sanciones por la divulgación de opiniones o informaciones sobre funcionarios públicos o sobre asuntos de interés público. En efecto, la reforma legislativa contiene cuatro importantes puntos. En primer lugar, la ley elimina la pena de prisión por la comisión de los delitos de injuria y calumnia, reemplazándola por una multa pecuniaria. En segundo lugar, la ley establece que en ningún caso configurarían delito de calumnia o injurias las expresiones referidas a asuntos de interés público o las que no sean asertivas. Asimismo, la norma dispone que tampoco configurarían delito de injurias los calificativos lesivos del honor cuando guarden relación con un asunto de interés público. En tercer lugar, la ley establece que quien publique o reproduzca, por cualquier medio, injurias o calumnias inferidas por otro, no podrá ser reprimido como autor de las injurias o calumnias, a menos que el contenido no fuera atribuido en forma sustancialmente fiel a la fuente pertinente. Finalmente, la ley establece que el acusado de injuria o calumnia quedará exento de pena si se retractare públicamente, antes de contestar la querrela o en el acto de hacerlo, sin que ello importe para el acusado la aceptación de su culpabilidad. Con esta medida, la retractación se erige como un mecanismo efectivo de reparación sin recurrir a las sanciones penales.

C. Decisiones de tribunales nacionales que incorporan los estándares interamericanos en materia de libertad de expresión

33. En esta sección, la Relatoría Especial presentará siete casos decididos por tribunales judiciales de Brasil, Colombia, Chile y México durante 2009. La Relatoría Especial destaca estos casos por su uso adecuado de los estándares interamericanos en materia de libertad de expresión y desea invitar a más tribunales locales a conocer esta práctica y a poner en conocimiento de la Relatoría Especial sus decisiones para que puedan igualmente ser destacados en futuros informes.

1. Sentencia del Supremo Tribunal Federal de Brasil sobre la exigencia de un título profesional para el ejercicio del periodismo³²

34. El 17 de junio de 2009, el Supremo Tribunal Federal de Brasil, al conocer un recurso extraordinario, resolvió que la exigencia de un diploma de periodismo y de registro profesional en el Ministerio de Trabajo, como condición para el ejercicio de la profesión de

²⁸ Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177.

²⁹ Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 76.

³⁰ Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 76.

³¹ Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 93.

³² Tribunal Pleno. Supremo Tribunal Federal de Brasil. Recurso Extraordinário 511.961. Sao Paulo. Relator: Min. Gilmar Mendes. 17 de junio de 2009. Disponible en: <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=605643&idDocumento=&codigoClasse=437&numero=511961&siglaRecurso=&classe=RE>.

periodista, era inconstitucional. Para adoptar su respuesta, el tribunal estudió si la titulación obligatoria era una barrera injustificada para ejercer la libertad de expresión. En este análisis, el tribunal incorporó de manera expresa el artículo 13 de la Convención Americana y la doctrina relevante de los órganos supervisores del cumplimiento de dicho tratado.

a. Breve recuento del caso

35. El Ministerio Público Federal, con el apoyo del Sindicato de Empresas de Radio y Televisión del Estado de Sao Paulo, interpuso una acción civil pública contra un acuerdo del Tribunal Regional Federal de la Tercera Región. Dicho acuerdo se basó en el Decreto Ley No. 972 de 1969, el cual exigía el diploma o el curso universitario de periodismo registrado ante el Ministerio de Educación para el ejercicio de la labor periodística. El Ministerio Público argumentó que dicha legislación era contraria a la Constitución brasileña pues establecía una restricción ilegítima al ejercicio de la libertad de expresión.

36. El Juzgado 16 de la Jurisdicción Civil Federal de Sao Paulo admitió la demanda y la encontró parcialmente procedente. Dicha decisión fue apelada por el representante del Poder Ejecutivo Federal. Los autos fueron entonces remitidos para su examen al Tribunal Regional Federal de la Tercera Región. Este tribunal revocó la sentencia de primera instancia pues encontró que los requisitos de calificación profesional no eran irrazonables. El Tribunal Regional argumentó que el ejercicio del periodismo tiene una relevante función social y una gran responsabilidad profesional, lo cual justifica que el Estado regule el ejercicio de dicha profesión con el objeto de proteger su ejercicio irresponsable y prevenir posibles vulneraciones a derechos fundamentales. Según el tribunal, estas restricciones están justificadas por la propia Constitución que faculta al legislativo para regular determinadas profesiones.

37. La sentencia del Tribunal Regional fue objeto de un recurso extraordinario por parte del Ministerio Público Federal y el Sindicato de Empresas de Radio y Televisión del Estado de Sao Paulo. Dentro de dicho procedimiento también participó el representante de la Unión, quien defendió la interpretación del Tribunal Regional.

38. El Supremo Tribunal Federal declaró que el artículo 4, inciso V, del Decreto Ley 972 de 1969, que establecía la exigencia de diploma de curso universitario en periodismo para el ejercicio de dicha profesión, era contrario a la Constitución pues constituía una restricción ilegítima al derecho a la libertad de expresión establecido por la Constitución Federal.

b. Razonamiento del tribunal e incorporación de estándares interamericanos

39. A través de la sentencia comentada, el Estado brasileño dejó sin efecto una restricción al libre ejercicio de la difusión de opiniones e informaciones que había sido establecida desde la época de la dictadura militar y que se encontraba en flagrante contradicción con la jurisprudencia de la Corte Interamericana y la doctrina de la CIDH. En este orden de ideas, la Relatoría Especial valora como muy positiva esta jurisprudencia y destaca el razonamiento usado por el Supremo Tribunal para arribar a esta conclusión.

40. La primera cuestión que entró a definir el Supremo Tribunal fue el alcance del artículo 5º fracción XIII de la Constitución Federal, que faculta al órgano legislativo para establecer requisitos y regulaciones al ejercicio de determinadas profesiones. Sobre el punto, el Supremo Tribunal resaltó que esta reserva legal no es absoluta y que, por tanto, debe ceñirse a estándares adecuados de razonabilidad y proporcionalidad.

41. Siguiendo esta línea, el Supremo Tribunal se preguntó entonces si la exigencia de un título profesional para el ejercicio de la actividad periodística podía ser considerada como una regulación razonable y proporcionada dentro de una sociedad democrática. Para contestar este interrogante, el Supremo Tribunal utilizó de manera expresa la doctrina y la jurisprudencia interamericana.

42. En primer lugar, el tribunal buscó establecer si la actividad periodística se relacionaba o se diferenciaba de otras profesiones para cuyo ejercicio se exige título universitario, como la medicina o la abogacía. Al respecto, el Supremo Tribunal consideró que el periodismo es una profesión que se diferencia de las anteriores debido a su estrecha relación con el ejercicio de la libertad de expresión. En este sentido, el periodismo es la “propia manifestación y difusión de pensamiento e información, de forma continua, profesional y remunerada”³³. Por lo tanto, el periodismo y la libertad de expresión son dos actividades que están imbricadas por su propia naturaleza y no pueden ser consideradas y tratadas de forma separada.

43. Con base en esta interrelación, el Supremo Tribunal señaló que, la “exigencia de diploma universitario para la práctica de periodismo o el desarrollo profesional de las libertades de expresión e información no está autorizada por la Constitución, pues constituye una restricción, un impedimento, una verdadera supresión de plano del ejercicio efectivo de la libertad de expresión, lo cual está expresamente prohibido por el artículo 220, 1º de la Constitución”³⁴.

44. De acuerdo con el Supremo Tribunal, la ley objetada no superaba el estándar de proporcionalidad en cuanto ésta constituía una restricción previa al ejercicio de la libertad de expresión. Según el Supremo Tribunal, cualquier control de este tipo, que interfiera en el acceso a la actividad periodística, configura un control previo que caracteriza una verdadera censura previa de la libertad de expresión.

45. Asimismo, la Relatoría Especial destaca el uso que el Supremo Tribunal Federal realizó de los estándares interamericanos para fundamentar su decisión. Para tales efectos, el tribunal utilizó la Opinión Consultiva OC-5/85, a través de la cual, la Corte Interamericana ya había establecido que la obligatoriedad del diploma universitario para el ejercicio profesional del periodismo es incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana. Con ello, el Tribunal Federal se separó de la opinión del representante del Ejecutivo y del Tribunal Regional, quienes se habían opuesto al uso de los estándares interamericanos al considerar que, en caso de que se encontrara que éstos eran vinculantes, los mismos debían integrarse con una jerarquía normativa de carácter legal y, en tal caso, debía primar la norma constitucional que facultaba al legislativo para imponer regulaciones sobre determinadas profesiones. Al respecto, si bien el Supremo Tribunal no ahondó en la jerarquía normativa de tales estándares, en la práctica encontró que la interpretación del derecho a la libertad de expresión contenido en el artículo 13 de la Convención Americana, realizada por los órganos interamericanos, era útil para guiar la interpretación de la norma correspondiente de la Constitución brasileña sobre libertad de expresión (artículo 220).

46. Asimismo, la decisión cita en extenso las consideraciones hechas por la Relatoría Especial en su Informe Anual 2008, en la sección del capítulo III denominada:

³³ Supremo Tribunal Federal, RE 511.961 18/SP, p. 758.

³⁴ Supremo Tribunal Federal, RE 511.961 18/SP, p. 761.

"Importancia del periodismo y de los medios para la democracia. Caracterización del periodismo bajo la Convención Americana"³⁵.

2. Sentencia del Supremo Tribunal Federal de Brasil que declaró incompatible con la Constitución la Ley de Prensa³⁶

47. El Supremo Tribunal Federal de Brasil declaró que la Ley de Prensa, aprobada durante el régimen militar, era incompatible con la Constitución Federal. Para tales efectos, realizó una extensa explicación sobre el alcance y la importancia de la libertad de expresión en un régimen democrático, tomando, entre otras fuentes, los estándares internacionales en la materia.

a. Breve recuento del caso

48. El *Partido Democrático Trabalhista* (PDT) inició una acción constitucional denominada *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* (ADPF), en la cual argumentó que la Ley de Prensa era incompatible con los principios y dispositivos de la Constitución Federal. La ley había sido aprobada en 1967, durante la dictadura militar que gobernaba al país en ese entonces. Los demandantes señalaron que varias disposiciones de la ley daban lugar a prácticas de censura y castigaban con penas de cárcel más severas que las establecidas en el Código Penal para los periodistas que incurrieran en los delitos de calumnia, injuria y difamación. Los accionantes argumentaron que dichas disposiciones no eran compatibles con el derecho a la libertad de expresión establecido por la Constitución Federal de 1988, ante lo cual era procedente la declaratoria de inconstitucionalidad integral de la ley demandada.

49. Tras analizar los cargos de la demanda y aceptar la procedibilidad de la acción, el Supremo Tribunal declaró la incompatibilidad de la ley con la Constitución Federal.

b. Razonamiento del tribunal y aplicación de estándares interamericanos

50. La Relatoría Especial ha expresado su satisfacción por esta decisión pues la Ley de Prensa imponía duras penas por los delitos de difamación e injurias, y permitía la censura previa, entre otras medidas restrictivas del ejercicio de la libertad de expresión³⁷. El Supremo Tribunal señaló que esta legislación era contraria al derecho a la libertad de expresión. La Relatoría Especial destaca esta decisión y la jurisprudencia que sienta en materia de protección a la libertad de prensa y la relación entre el ejercicio de este derecho y la democracia.

51. El Supremo Tribunal consideró que la libertad de prensa es una manifestación de las libertades de pensamiento, información y expresión. De acuerdo con ello, la plena libertad de prensa es un patrimonio inmaterial que demuestra la evolución política y cultural de un pueblo. Según el tribunal, dada esa relación intrínseca entre la libertad de prensa y la

³⁵ Supremo Tribunal Federal, RE 511.961 18/SP, p. 781; CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión, párrs. 177-183. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>

³⁶ Tribunal Pleno. Supremo Tribunal Federal de Brasil. ADPF 130 / DF - Distrito Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Relator(a): Min. CARLOS BRITTO. 30 de abril de 2009. Disponible en: <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=605411&idDocumento=&codigoClasse=776&numero=130&siglaRecurso=&classe=ADPF>.

³⁷ Relatoría Especial – CIDH. 22 de junio de 2009. Comunicado de Prensa No. R38/09. Disponible en: <http://www.cidh.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=750&IID=2>.

democracia, la prensa debe disfrutar de una libertad de acción, incluso mayor que la libertad de pensamiento y expresión de los individuos en sí mismo considerados. La prensa libre debe ser también plural. Por ello, no deben permitirse monopolios u oligopolios en este sector.

52. Igualmente, el Supremo Tribunal recalcó que la prensa es una instancia natural de formación de la opinión pública y una alternativa a la versión oficial de los hechos. En ese sentido, el pensamiento crítico es parte integrante de la información plena y fidedigna. Así, el ejercicio de la libertad de prensa asegura al periodista el derecho de realizar críticas a cualquier persona, especialmente en contra de autoridades y agentes estatales. Según el Supremo Tribunal, “la crítica periodística, por su inherente relación con el interés público, no puede ser apriorísticamente objeto de censura legislativa o judicial”.

53. Según el Supremo Tribunal, la prescripción legal de indemnizaciones pecuniarias excesivas en contra de medios de comunicación puede constituir, en sí misma, un poderoso factor de inhibición de la libertad de prensa. Por tanto, indemnizaciones de este tipo vulneran el principio de proporcionalidad de la restricción y, por ende, resultan violatorias de la libertad de expresión.

54. Asimismo, el Supremo Tribunal señaló que el Estado no puede, a través de ninguno de sus órganos, definir previamente lo que puede o no puede ser dicho por los periodistas. En consecuencia, el Supremo Tribunal decidió que la Ley de Prensa debía ser declarada inconstitucional de manera integral.

55. Con base en estas consideraciones, el Supremo Tribunal declaró que existía una incompatibilidad material insuperable entre la Ley de Prensa y la Constitución Federal. El Supremo Tribunal declaró entonces que, en adelante, los posibles abusos cometidos por los periodistas o los medios de comunicación estarán sujetos a la legislación común.

3. Sentencia T-298/09 de la Corte Constitucional de Colombia sobre la reserva de la fuente³⁸

56. El 23 de abril de 2009, en sentencia de tutela T-298 de 2009, la Corte Constitucional de Colombia, citando expresamente estándares interamericanos en materia de libertad de expresión, protegió la garantía de la reserva de la fuente.

a. Breve recuento del caso

57. En febrero de 2007, un diario colombiano publicó un artículo titulado “Empleados del Hospital de Neiva prenden el ventilador”. Según el artículo, algunos médicos del hospital público de la región habían entregado al reportero una carta que denunciaba serios actos de corrupción por parte de su director. Los médicos indicaban que uno de tales actos ilegales “había podido ser” la financiación de la campaña de un Senador. Dado que los médicos habían pedido la reserva de la fuente, el artículo no mencionaba el nombre ni la identificación de los supuestos firmantes. Sin embargo, el artículo indicaba que, “las denuncias ya est[aban] en la Fiscalía General de la Nación, la Oficina del Zar Anticorrupción y en la Procuraduría”.

58. El Senador implicado adujo, entre otras cosas, que en virtud de la publicación, en la opinión pública había quedado la percepción errónea de que estaba involucrado en los hechos de corrupción ocurridos en el Hospital del Huila, con lo cual se afectaban sus derechos

³⁸ Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-298/09. Bogotá, Colombia. 23 de abril de 2009. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-298-09.htm>.

fundamentales a la honra y buen nombre. Por tal razón, solicitó al diario la entrega de la carta firmada por los médicos que realizaron las mencionadas imputaciones.

59. Luego de conocer el caso, y tras un exhaustivo estudio del derecho de rectificación y de la reserva de las fuentes periodísticas, la Corte Constitucional negó el derecho del actor a conocer la carta reservada que había dado lugar a las actuaciones así como la obligación del diario de suministrar los nombres de los denunciantes.

b. Razonamiento del tribunal y aplicación de estándares interamericanos

60. Para la resolución del caso, la Corte Constitucional empezó distinguiendo el tipo de discurso que la situación denunciada involucraba. Así, el tribunal enmarcó el caso dentro del estándar del interés democrático de la información relativa a asuntos públicos. A partir de allí, la Corte Constitucional reiteró su doctrina sobre la “mayor amplitud y resistencia” que ostenta el derecho a la libertad de expresión en estos casos.

61. Al mismo tiempo, la Corte Constitucional reconoció que la protección reforzada de este derecho no significa que éste no tenga límites. En palabras de la Corte Constitucional, “pese a que el discurso político y la crítica a los funcionarios públicos está sujeta a menores limitaciones que las que puede tener el ejercicio de este derecho en otros campos de menor relevancia pública, lo cierto es que incluso en aquellos casos la libertad de expresión tiene límites”³⁹. Ahora bien, en la medida en que en este caso el derecho se beneficia de una protección reforzada, pero no ilimitada, era necesario determinar qué tipo de limitaciones podrían ser permisibles a su ejercicio. Aquí, la Corte Constitucional hizo uso de los estándares interamericanos para establecer el marco permisible de restricciones. Al respecto, la Corte Constitucional colombiana señaló que:

[e]l marco general de las limitaciones admisibles a la libertad de expresión, lo proveen los artículos 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 13 de la Convención Americana [sobre] Derechos Humanos, que orientan la interpretación del artículo 20 de la Carta y demás normas concordantes. Una lectura detenida de estas disposiciones revela que las limitaciones a las libertades de expresión (en sentido estricto), información y prensa, para ser constitucionales, deben cumplir con los siguientes requisitos básicos: (1) estar previstas de manera precisa y taxativa por la ley, (2) perseguir el logro de ciertas finalidades imperiosas, (3) ser necesarias para el logro de dichas finalidades, (4) ser posteriores y no previas a la expresión, (5) no constituir censura en ninguna de sus formas, lo cual incluye el requisito de guardar neutralidad frente al contenido de la expresión que se limita, y (6) no incidir de manera excesiva en el ejercicio de este derecho fundamental⁴⁰.

62. En cuanto al tema de la reserva de la fuente, la Corte Constitucional consideró que, “la inviolabilidad del secreto profesional (la reserva de la fuente) permite que un periodista guarde el secreto sobre la existencia de una determinada información, su contenido, el origen o la fuente de la misma, o la manera como obtuvo dicha información. La reserva de la fuente es una garantía fundamental y necesaria para proteger la verdadera independencia del

³⁹ Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-298/09. Fundamento Jurídico 4.4. Bogotá, Colombia. 23 de abril de 2009. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-298-09.htm>.

⁴⁰ Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-298/09. Fundamento Jurídico 4.8. Bogotá, Colombia. 23 de abril de 2009. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-298-09.htm>

periodista y para que pueda ejercer la profesión y satisfacer el derecho a la información, sin que existan limitaciones indirectas ni amenazas que inhiban la difusión de información relevante para el público⁴¹.

63. Ahora bien, la Corte Constitucional ha considerado que la interpretación de los órganos del sistema interamericano de derechos humanos es una interpretación auténtica de los tratados que integran dicho sistema. Tal interpretación es doctrina relevante para definir el alcance de los derechos constitucionales fundamentales. En consecuencia, para encontrar el alcance del derecho a la libertad de expresión y de la garantía de la reserva de la fuente, la Corte Constitucional citó textualmente el principio 8 de la Declaración de Principios⁴² y la doctrina que sobre el mismo ha formulado la Relatoria Especial, según la cual, “la confidencia constituye un elemento esencial en el desarrollo de la labor periodística y en el rol conferido al periodismo por la sociedad de informar sobre asuntos de interés público”.

64. Sobre la importancia de la reserva de la fuente, y ante el hecho de que el periodista que había escrito el artículo en cuestión había tenido que huir y refugiarse en otro lugar por las amenazas que dicha publicación le había generado, la Corte Constitucional sostuvo que, “sobre todo en aquellos casos en los que están involucradas organizaciones macrocriminales o mafiosas, que no tienen escrúpulos a la hora de intimidar a una fuente para que omita revelar información que puede afectar sus intereses, la reserva de la fuente se convierte en una garantía privilegiada para que el periodismo valiente e independiente pueda realizar su trabajo. [...] En estos casos, a los periodistas se les exige una mayor diligencia en la confrontación y valoración de la información, pero no se les puede exigir que revelen la fuente [...]”⁴³.

65. En virtud de los argumentos anteriores, la Corte Constitucional encontró que el periodista y el diario tenían pleno derecho constitucional a mantener la reserva de la fuente de la información publicada. A juicio del tribunal, si bien era cierto que el senador afectado por la información podía defender de mucho mejor manera sus derechos si conocía a los autores de la carta citada en el diario, también lo era que dicha información estaba sometida a la reserva de la fuente y, en consecuencia, podía ser mantenida en secreto.

4. Sentencia del Juzgado de Letras del Trabajo de Valparaíso en Chile: Protesta social y libertad de expresión⁴⁴

66. El 31 de agosto de 2009, el Juzgado de Letras del Trabajo de Valparaíso, al resolver un proceso de tutela laboral, aplicó los estándares interamericanos en materia de protesta social y libertad de expresión para proteger a un grupo de trabajadores cuyo derecho a la protesta estaba siendo ilegítimamente limitado.

⁴¹ Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-298/09. Fundamento Jurídico 5.4. Bogotá, Colombia. 23 de abril de 2009. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-298-09.htm>

⁴² El principio 8 de la Declaración de Principios señala que, “[t]odo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales”.

⁴³ Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-298/09. Fundamento Jurídico 5.8. Bogotá, Colombia. 23 de abril de 2009. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-298-09.htm>

⁴⁴ Juzgado de Letras del Trabajo de Valparaíso. RIT T-19-2009. RUC 09- 4-0011952-7. Valparaíso, Chile. 31 de agosto de 2009. Disponible en: http://laboral.poderjudicial.cl:9081/SITLAPORWEB/ConsultaDetalleAtPublicoAccion.do?TIP_Consulta=1&TIP_Cuaderno=0&CRR_IdCuaderno=0&ROL_Causa=19&TIP_Causa=T&ERA_Causa=2009&CRR_IdCausa=27973&COD_Tribunal=1338&

a. Breve recuento del caso

67. El presidente del sindicato de trabajadores de la empresa El Mercurio Valparaíso S.A.P. interpuso una tutela laboral en contra de su empleador, un medio de comunicación de la localidad de Valparaíso. Sus pretensiones principales eran: que se ordenara al medio la entrega de unas fotografías tomadas a los trabajadores durante una marcha sindical, la adopción de medidas concretas de reparación y la fijación de las multas que fija el Código del Trabajo a la empleadora por la vulneración de los derechos de los trabajadores afiliados al sindicato.

68. Los hechos que dieron lugar al caso se presentaron en el marco de un proceso de negociación de una convención colectiva entre los trabajadores sindicalizados y el medio de comunicación. Dicha negociación se inició en abril de 2009 y se extendió hasta mayo del mismo año. En este contexto, el 16 de abril de 2009, los dirigentes del sindicato, previa autorización de la asamblea, participaron “por primera vez en sus 182 años de historia” en una marcha convocada por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT).

69. Según los hechos que aparecen en la sentencia, el director del diario *La Estrella de Valparaíso*, el cual forma parte del grupo de empresas demandado, se reunió con los trabajadores y advirtió que tomarían fotos y videos de los trabajadores que participaran en la marcha, con el fin de proceder posteriormente a su despido. La marcha fue realizada en la fecha planeada y varios trabajadores de la empresa demandada participaron en ella. A su turno, un directivo de la empresa fue captado por otro medio de comunicación tomando fotografías de la marcha desde un balcón de las instalaciones del medio periodístico. Asimismo, el jefe de recursos humanos y la jefa de la unidad administrativa del medio de comunicación se presentaron ese día en el *hall* de la empresa para vigilar y controlar cuáles trabajadores participaban activamente de la marcha.

70. Los trabajadores alegaron que con estos hechos se vulneraron sus derechos fundamentales a la libertad de expresión, reunión e igualdad. Los trabajadores argumentaron que la toma de fotografías con la amenaza de despido, además de los controles en el lugar de trabajo, vulneraban su derecho de reunión y de expresión en tanto que las movilizaciones y protestas son formas de expresión que un Estado debe respetar y garantizar, y que el medio debe tolerar.

71. La empresa demandada se defendió con dos argumentos. De un lado, sostuvo que la marcha constituía un material de interés periodístico, por lo cual se justificaba que un medio de comunicación escrito buscara reflejarlo gráficamente. Por otro lado, los representantes de la empresa sostuvieron que la toma de fotografías en sí misma no vulneraba ningún derecho pues con posterioridad a estos hechos no había sido despedido ninguno de los trabajadores que habrían participado de la marcha, con lo cual se demostraba que la cobertura realizada por el medio había sido guiada estrictamente por un interés periodístico y no tenía como finalidad la retaliación de los trabajadores involucrados en ésta.

72. Tras evaluar los hechos y los argumentos de las partes, el Juzgado de Letras declaró que la empresa denunciada había incurrido en la vulneración de la libertad de expresión de los trabajadores y, en consecuencia, la condenó al pago de las costas procesales. Además, el juzgado ordenó a la empresa que en el caso de que las fotografías alegadas hubieran sido tomadas, ésta debería abstenerse de hacer uso de dichas imágenes o cualquier tipo de registros que pudieran perjudicar al sindicato o a sus asociados. Negó, a su vez, las pretensiones sobre presuntas vulneraciones al derecho de reunión y de igualdad, así como la solicitud de la imposición de multas.

b. Razonamiento del juzgado y aplicación de estándares interamericanos

73. La Relatoría Especial destaca el doble uso de los estándares interamericanos en esta sentencia. De un lado, las normas interamericanas sirvieron para determinar el referente normativo aplicable al caso concreto. Por otro lado, las reglas de interpretación utilizadas por la doctrina y la jurisprudencia regional fueron también meritoriamente usadas para dirimir la cuestión de fondo del asunto.

74. En primer lugar, desde el inicio del caso, la jueza de instancia integró las normas interamericanas al marco jurídico relevante para resolverlo. Así, el marco normativo aplicable fue fijado a partir tanto de las normas constitucionales (artículo 19.12 de la Constitución Política de Chile), como de las normas interamericanas (artículo 13 de la Convención Americana; artículo IV de la Declaración Americana; artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana)⁴⁵. Para tales efectos, el juzgado utilizó las herramientas de armonización y de integración normativas que hacen parte de la propia constitución chilena (artículo 5.2). Con base en esta norma constitucional, el juzgado encontró que era posible integrar al marco normativo constitucional, “otras garantías que están consagradas y reconocidas en [t]ratados [i]nternacionales ratificados por Chile y que se han incorporado al derecho interno por esa vía”⁴⁶. Con esta inclusión se amplió considerablemente el marco normativo aplicable al caso concreto.

75. En segundo lugar, el propio contenido de estas normas nacionales e internacionales se benefició de la interpretación que ha dado la jurisprudencia interamericana a la libertad de expresión. El argumento jurídico que justifica la inclusión de este derecho al análisis del caso, tiene como fundamento la doctrina interamericana en la materia, sistematizada en los informes de la Relatoría Especial. Con fundamento en dicha doctrina, la jueza reconoció la triple función que este derecho juega en el sistema interamericano: como derecho individual del ser humano, como canal de expresión democrático, y como herramienta clave para el ejercicio de otros derechos⁴⁷.

76. Con base en este último atributo y en atención a la doctrina elaborada por la Relatoría Especial, el juzgado vinculó la vulneración del derecho a la protesta (derecho de reunión) con la libertad de expresión. Ello le permitió concluir que “la protesta social es una de las formas colectivas [...] de expresión”. En virtud de este principio, concluyó que, “la garantía fundamental en análisis [el derecho a la libertad de expresión] contempla en su ámbito de

⁴⁵ Juzgado de Letras del Trabajo de Valparaíso. RIT T-19-2009. RUC 09- 4-0011952-7. Considerando decimoquinto. Valparaíso, Chile. 31 de agosto de 2009. Disponible en: http://laboral.poderjudicial.cl:9081/SITLAPORWEB/ConsultaDetalleAtPublicoAccion.do?TIP_Consulta=1&TIP_Cuaderno=0&CRR_IdCuaderno=0&ROL_Causa=19&TIP_Causa=T&ERA_Causa=2009&CRR_IdCausa=27973&COD_Tribunal=1338&.

⁴⁶ Juzgado de Letras del Trabajo de Valparaíso. RIT T-19-2009. RUC 09- 4-0011952-7. Considerando decimoquinto. Valparaíso, Chile. 31 de agosto de 2009. Disponible en: http://laboral.poderjudicial.cl:9081/SITLAPORWEB/ConsultaDetalleAtPublicoAccion.do?TIP_Consulta=1&TIP_Cuaderno=0&CRR_IdCuaderno=0&ROL_Causa=19&TIP_Causa=T&ERA_Causa=2009&CRR_IdCausa=27973&COD_Tribunal=1338&.

⁴⁷ Juzgado de Letras del Trabajo de Valparaíso. RIT T-19-2009. RUC 09- 4-0011952-7. Considerando decimoquinto. Valparaíso, Chile. 31 de agosto de 2009. Disponible en: http://laboral.poderjudicial.cl:9081/SITLAPORWEB/ConsultaDetalleAtPublicoAccion.do?TIP_Consulta=1&TIP_Cuaderno=0&CRR_IdCuaderno=0&ROL_Causa=19&TIP_Causa=T&ERA_Causa=2009&CRR_IdCausa=27973&COD_Tribunal=1338&.

protección la participación de trabajadores en actos sociales de carácter masivo⁴⁸. Así las cosas, las posibles retaliaciones del empleador frente a los trabajadores que participaron de la manifestación pública y los actos de intimidación mediante la filmación y toma de fotografías, son hechos que deben ser analizados tanto bajo la óptica del derecho de reunión como de la libertad de expresión.

77. La incorporación de este estándar tuvo consecuencias sustantivas y procesales fundamentales para la resolución del caso. De acuerdo con el ordenamiento laboral chileno (artículo 485 del Código Laboral), el derecho de reunión está excluido del ámbito de protección de la tutela laboral que era la acción que habían ejercido los trabajadores. Sin embargo, la libertad de expresión sí puede ser susceptible de amparo judicial por esta vía. Así las cosas, el Juzgado resolvió el asunto gracias a los estándares que en materia de libertad de expresión han desarrollado los órganos interamericanos y se abstuvo de estudiar los hechos bajo la óptica del derecho de reunión protegido por la constitución chilena. Una decisión en otro sentido habría dejado sin posibilidad al juzgado de entrar a estudiar el fondo del asunto por falta de competencia material.

78. Ahora bien, una vez identificado el marco normativo y la competencia del juzgado, la sentencia procedió a confrontar el derecho a la libertad de expresión con los hechos del caso a fin de determinar si existió o no una conducta prohibida por las normas pertinentes. La sentencia se centró entonces en estudiar si las acciones del empleador estaban justificadas en el ejercicio de sus derechos (entre ellos a la libertad de expresión), o si, por el contrario, las acciones denunciadas desbordaron este ámbito de protección y, con ello, vulneraron las libertades y derechos fundamentales del sindicato y sus asociados.

79. Para la resolución de este problema jurídico, la jueza hizo, nuevamente, un adecuado uso de los estándares internacionales. Para resolver el problema, la sentencia recurrió al juicio de ponderación con base en las reglas fijadas por la jurisprudencia interamericana. A partir de esta jurisprudencia, entró a juzgar si las acciones del empleador cumplían con el principio de proporcionalidad, entendido bajo los tres supuestos señalados por la CIDH y la Corte Interamericana: el juicio de adecuación, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto⁴⁹. En la aplicación de este *test* al caso concreto, el juzgado concluyó que, “el control implementado ya descrito no supera el juicio de necesidad, no era imprescindible y si bien es cierto es idóneo, esta falta de necesidad torna injustificada la restricción del derecho fundamental a la libertad de expresión que dicha medida significó para los trabajadores socios del sindicato denunciante”⁵⁰. Esta decisión muestra cómo los estándares interamericanos no sólo resultan útiles a la hora de fijar el contenido y alcance de los derechos en abstracto, sino que además, proporcionan herramientas de interpretación que permiten a los tribunales nacionales la aplicación de estos estándares a casos concretos de colisión de derechos.

⁴⁸ Para arribar a esta conclusión, el Juzgado de Letras se apoyó en la doctrina de la Relatoría Especial en cuando a la relación entre libertad de reunión, protesta y movilización social y la libertad de expresión. Al respecto, ver: CIDH. Informe Anual 2005. Vol. II: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párrs. 98-108.

⁴⁹ Juzgado de Letras del Trabajo de Valparaíso. RIT T-19-2009. RUC 09- 4-0011952-7. Considerando decimoséptimo. Valparaíso, Chile. 31 de agosto de 2009. Disponible en: http://laboral.poderjudicial.cl:9081/SITLAPORWEB/ConsultaDetalleAtPublicoAccion.do?TIP_Consulta=1&TIP_Cuaderno=0&CRR_IdCuaderno=0&ROL_Causa=19&TIP_Causa=T&ERA_Causa=2009&CRR_IdCausa=27973&COD_Tribunal=1338&.

⁵⁰ Juzgado de Letras del Trabajo de Valparaíso. RIT T-19-2009. RUC 09- 4-0011952-7. Considerando decimoquinto. Valparaíso, Chile. 31 de agosto de 2009. Disponible en: http://laboral.poderjudicial.cl:9081/SITLAPORWEB/ConsultaDetalleAtPublicoAccion.do?TIP_Consulta=1&TIP_Cuaderno=0&CRR_IdCuaderno=0&ROL_Causa=19&TIP_Causa=T&ERA_Causa=2009&CRR_IdCausa=27973&COD_Tribunal=1338&.

80. La Relatoría Especial destaca el uso que esta decisión judicial hace de los instrumentos que brinda el sistema interamericano de protección en materia de estándares normativos en cuanto a la resolución de situaciones que limiten o vulneren el ejercicio de los derechos. La decisión es, además, una muestra de las distintas formas en las que se puede establecer un diálogo entre las normas sustantivas nacionales y las normas del sistema interamericano, y entre las reglas de resolución de casos y de interpretación constitucional usadas por los tribunales nacionales con los estándares del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. En este sentido, la Relatoría Especial valora que el Juzgado de Valparaíso haya hecho uso de la recopilación de estándares realizada en el Informe Anual 2008 de la Relatoría Especial. Dicho informe de la Relatoría Especial sirvió específicamente a la jueza de instancia para tres propósitos. En primer lugar para establecer el alcance y significado del derecho a la libertad de expresión en general⁵¹. En segundo lugar, sirvió para definir el contenido concreto de la relación entre libertad de expresión y movilización social⁵². Finalmente, el informe fue útil a la hora de establecer el marco normativo sobre el cual se basó la decisión final⁵³.

5. Decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México sobre la incompatibilidad de las leyes penales vagas que protegen el honor y la intimidad de los funcionarios públicos con la Constitución⁵⁴

81. En la sentencia de 17 de junio de 2009, la Suprema Corte de Justicia de la Nación implementó los estándares interamericanos en materia de libertad de expresión para declarar fundado el amparo presentado por el director de un medio de comunicación que había sido condenado penalmente por el delito de “ataque a la vida privada”, luego de publicar un artículo sobre un funcionario público. La Suprema Corte, con expresa aplicación de los estándares interamericanos en la materia, encontró que las normas penales de protección del honor y la intimidad del Estado de Guanajuato eran incompatibles con la Constitución.

a. Breve recuento del caso

82. El 23 de diciembre de 2004 fue publicada una entrevista en un medio de comunicación regional del Estado de Guanajuato. En dicha entrevista, un ex servidor público municipal se pronunciaba respecto de actividades que había tenido que desarrollar y de órdenes que había recibido durante el tiempo que trabajó, en calidad de conductor, para el Presidente Municipal de Acámbaro. Con motivo de dicha publicación, el funcionario público presentó una denuncia penal por considerar que “era mentira todo lo que se había publicado,

⁵¹ Al respecto, la sentencia establece que, el “informe anual correspondiente a 2008, de la Relatoría [E]special para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) se ha referido al significado y alcance del derecho a la libertad de expresión en el marco jurídico del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”.

⁵² En este sentido, la decisión judicial expone que, la Relatoría Especial “ha dicho en su informe, que la protesta social es una de las formas colectivas más eficaces de expresión. Es por todo lo dicho precedentemente que esta Sentenciadora concluye que la garantía fundamental en análisis contempla en su ámbito de protección la participación de los trabajadores en actos sociales de carácter masivo”.

⁵³ Así, al momento de resumir las normas en las que se basa la decisión, la juzgadora cita en primer lugar las normas de la Constitución, varias normas de la OIT, la “Convención Americana [...] en su artículo 13, la Declaración Americana [...] en su Artículo IV, la Carta Democrática Interamericana [en su] artículo 4, el Informe [A]nual correspondiente a 2008 de la Relatoría [E]special para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA), [y los] artículos 1, 2, 5, 432 y siguientes y 485 y siguientes del Código del Trabajo”.

⁵⁴ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo en Revisión 2044/2008. 17 de junio de 2009. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Francisca María Pou Giménez y Roberto Lara Chagoyán. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/08020440.010.doc>.

que tales afirmaciones le causaban deshonra, descrédito y perjuicio —al señalar, entre otras cosas, que había hecho uso indebido de recursos públicos— y que lo desprestigiaba y lo dejaba en ridículo como funcionario público⁵⁵.

83. El agente del Ministerio Público vinculó al director del medio de comunicación como presunto responsable de la comisión del delito de ataques a la vida privada. El 25 de enero de 2007, el Juez Mixto del Partido Judicial de Acámbaro condenó al imputado por el delito de ataques a la vida privada, imponiéndole una pena privativa de libertad de tres años, un mes y quince días. Asimismo, le negó los beneficios de condena condicional y conmutación de sanciones, pero le concedió el sustitutivo de pena consistente en trabajo en favor de la comunidad. La sentencia fue apelada. El tribunal de segunda instancia modificó la sentencia en lo concerniente a la reparación del daño y ratificó los restantes puntos resolutivos.

84. El director del medio de comunicación interpuso un juicio de amparo directo en contra de la condena penal. El tribunal de primera instancia resolvió negar el amparo, ante lo cual el peticionario elevó recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado, el cual ratificó la decisión de la primera instancia. El Tribunal Colegiado sustentó su decisión en las siguientes consideraciones: (i) la libertad de expresión tiene límites, y el legislador puede dar especificidad a los mismos en el despliegue ordinario de su función normativa; (ii) el delito imputado considera un ataque a la vida privada toda manifestación o expresión hecha por medio de la imprenta, o que de cualquier otra manera circule en la opinión pública y que exponga a una persona al odio, desprecio o ridículo y pueda causarle demérito en su reputación e intereses; (iii) los ataques que pondera la Ley de Imprenta del Estado de Guanajuato constituyen una limitación válida a las garantías constitucionales en cuanto se refieren a la vida privada pero no a los asuntos que desarrollan los funcionarios en el desempeño de su cargo; y (iv) la protección del buen nombre de las personas es una limitación justificada de la labor de los medios de comunicación social.

85. El Tribunal Colegiado ordenó remitir la acción ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto se denunciaba la inconstitucionalidad de la ley penal estatal bajo la cual se emitió la sanción criminal. A su turno, la Suprema Corte revocó la sentencia de amparo, declaró la inconstitucionalidad de varios artículos de la Ley de Imprenta del Estado de Guanajuato, e invalidó la sanción penal interpuesta al director del medio de comunicación.

b. Razonamiento del tribunal y aplicación de estándares interamericanos

86. En esta trascendental decisión, la Suprema Corte de México invalidó las decisiones judiciales, tanto en el proceso penal como en el juicio de amparo, por vulnerar el derecho a la libertad de expresión reconocido por la Constitución mexicana y la Convención Americana. Esencialmente, el tribunal encontró cuatro razones para arribar a dicha conclusión: (1) el razonamiento de los tribunales de instancia reflejaba un entendimiento erróneo del papel que juega la ley en el desarrollo y la concreción de los derechos fundamentales; (2) el razonamiento reflejaba un entendimiento erróneo de lo que implica resolver un conflicto de derechos fundamentales en un caso concreto; (3) los tribunales operaron con un entendimiento inadecuado el derecho al honor y a la vida privada de los funcionarios públicos; (4) existió una incorrecta interpretación de la Constitución que llevó a una condena privativa de libertad

⁵⁵ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo en Revisión 2044/2008. Resultando primero. 17 de junio de 2009. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Francisca María Pou Giménez y Roberto Lara Chagoyán. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/08020440.010.doc>.

derivada de los artículos 1º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º y 8º de la Ley de Imprenta del Estado de Guanajuato, los cuales debían ser declarados inconstitucionales⁵⁶.

87. La Relatoría Especial quiere destacar que el razonamiento de la Suprema Corte de Justicia se sustentó, en buena medida, en los estándares que el sistema interamericano ha desarrollado sobre la materia. Como queda expresamente establecido en el texto de la sentencia, para resolver este caso la Suprema Corte se valió tanto de casos contenciosos y opiniones consultivas de la Corte Interamericana, como de las decisiones y recomendaciones de la CIDH y de los informes y opiniones de la Relatoría Especial. En este sentido, cuatro temas resultan altamente relevantes como ejercicio de incorporación de los estándares interamericanos al derecho nacional.

88. En primer lugar, la Suprema Corte ratifica el contenido y alcance del derecho a la libertad de expresión protegido por el sistema interamericano en su carácter amplio. Al mismo tiempo, la Suprema Corte reconoció que el ejercicio de dicho derecho implica deberes y responsabilidades para quien se expresa. En palabras del tribunal, “las libertades de expresión, imprenta e información contempladas en la Constitución y en los tratados tienen límites”⁵⁷. Estos límites están estrictamente señalados por los tratados internacionales y por la Constitución Política de México. A este respecto, la Suprema Corte estableció que lo anterior, “n[o] implica que, automáticamente, cualquier regulación legal que se presente como una concreción de esos límites sea legítima”⁵⁸.

89. Así las cosas, la Suprema Corte acogió el estándar interamericano para evaluar la admisibilidad de limitaciones del derecho a la libertad de expresión. En consecuencia, entendió que cualquier limitación debe cumplir con una serie de requisitos formales y sustantivos. La simple existencia de una ley que expresamente señale limitaciones no es

⁵⁶ Los artículos 1º, 2º, y 3º de la Ley de Imprenta del Estado de Guanajuato se referían a los ataques a la vida privada, ataques a la moral y ataques al orden o a la paz pública en términos como los siguientes: “Artículo 1. Constituyen ataques a la vida privada: I.- Toda manifestación o expresión maliciosa hecha verbalmente o por señales en presencia de una o más personas, o por medio de manuscrito, o de la imprenta, del dibujo, litografía, fotografía o de cualquier otra manera que expuesta o circulando en público, o transmitida por correo, telégrafo, teléfono, radiotelegrafía o por mensaje, o de cualquier otro medio, exponga a una persona al odio, desprecio o ridículo, o pueda causarle demérito en su reputación o en sus intereses; Artículo 2. Constituye un ataque a la moral: I.- Toda manifestación de palabra, por escrito o por cualquier otro de los medios de que habla la fracción I del artículo anterior, con la que se defiendan o disculpen, aconsejen o propaguen públicamente los vicios, faltas o delitos, o se haga la apología de ellas o de sus autores; Artículo 3. Constituye un ataque al orden o a la paz pública: I. Toda manifestación o exposición maliciosa hecha públicamente por medio de discursos, gritos, cantos, amenazas, manuscritos o de la imprenta, dibujo, litografía, fotografía, cinematógrafo, grabado o de cualquiera otra manera, que tenga por objeto desprestigiar, ridiculizar o destruir las instituciones del Estado o con los que se injuria al mismo Estado, a los Municipios o a los funcionarios de dichas Entidades”.

El artículo 7 establecía que una manifestación se realizaba públicamente cuando se hiciera o ejecutara en las calles, plazas, paseos, teatros u otros lugares de reuniones públicas, o en lugares privados, pero de manera que pudieran ser observadas, vistas u oídas por el público.

Finalmente, el artículo 8 se refería a la excitación a la anarquía. Esta conducta se presentaba cuando, “[s]e aconseje o se incite al robo, al asesinato, a la destrucción de los inmuebles por el uso de explosivos o se haga la apología de estos delitos o de sus autores, como medio de lograr la destrucción o la reforma del orden social existente”.

⁵⁷ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo en Revisión 2044/2008. Considerando quinto, p. 16. 17 de junio de 2009. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Francisca María Pou Giménez y Roberto Lara Chagoyán. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/08020440.010.doc>.

⁵⁸ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo en Revisión 2044/2008. Considerando quinto, pp. 16-17. 17 de junio de 2009. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Francisca María Pou Giménez y Roberto Lara Chagoyán. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/08020440.010.doc>.

suficiente para considerar como válidas las restricciones que ésta establezca. En este punto, la Suprema Corte recoge la jurisprudencia interamericana que ha considerado en términos generales que el ejercicio de los derechos fundamentales se debe hacer con respeto por los demás derechos; y que en el proceso de armonización el Estado juega un rol medular, mediante el establecimiento de los límites y responsabilidades necesarias para el propósito de armonización mencionado⁵⁹.

90. En segundo lugar, la Suprema Corte reconoció la existencia de un estándar diferenciado de protección de los distintos discursos, especialmente en cuanto se refiere a la protección particularmente reforzada de los discursos especialmente protegidos, tal y como ha sido desarrollado en la jurisprudencia del sistema interamericano. En este sentido, para el caso concreto, es importante el análisis realizado por la Suprema Corte sobre la protección del discurso político y sobre asuntos de interés público, en relación con la protección de la intimidad del funcionario público involucrado en los hechos. Como punto de partida, la Suprema Corte ponderó el rol de los sujetos involucrados en los hechos, al señalar la importancia para el caso de que, “el titular del derecho a la vida privada cuyos derechos se afirma se quieren preservar mediante la aplicación de la ley penal sea o haya sido un funcionario público”⁶⁰.

91. Esta precisión permitió a la Suprema Corte aplicar un estándar específico a los hechos del caso: la mayor protección que requieren las expresiones, informaciones y opiniones atinentes a asuntos de interés público. Es de resaltar que la CIDH ha considerado que la utilización de mecanismos penales para sancionar expresiones sobre cuestiones de interés público o sobre funcionarios públicos, candidatos a ejercer cargos públicos o políticos vulnera *en sí misma* el artículo 13 de la Convención Americana, ya que no hay un interés social imperativo que la justifique, resulta innecesaria y desproporcionada, y además puede constituir un medio de censura indirecta dado su efecto amedrentador e inhibitor del debate sobre asuntos de interés público⁶¹. Como ejercicio pedagógico, vale la pena citar la forma como la Suprema Corte internaliza dichos estándares:

Una de las reglas específicas más consensuadas en el ámbito del derecho comparado y el derecho internacional de los derechos humanos—precipitado de ejercicios reiterados de ponderación de derechos, incluso los encaminados a examinar las ponderaciones vertidas por el legislador en normas generales—es la regla según la cual las personas que desempeñan o han desempeñado responsabilidades públicas (en los términos amplios anteriormente apuntados), así como los candidatos a desempeñarlas, tienen un derecho a la intimidad y al honor con menos resistencia normativa general que el que asiste a los ciudadanos ordinarios frente a la actuación de los medios de comunicación de masas en ejercicio de los derechos a expresarse e informar⁶².

⁵⁹ Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 75.

⁶⁰ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo en Revisión 2044/2008. Considerando quinto, p. 19. 17 de junio de 2009. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Francisca María Pou Giménez y Roberto Lara Chagoyán. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/08020440.010.doc>.

⁶¹ CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101.2; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72 h).

⁶² Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo en Revisión 2044/2008. Considerando quinto, p. 33. 17 de junio de 2009. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Francisca María Pou Giménez y Roberto Lara Chagoyán. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/08020440.010.doc>.

92. Siguiendo esta doctrina, la Suprema Corte indicó que en los casos de conflicto entre el derecho a la honra de funcionarios públicos y la libertad de expresión, el ejercicio de ponderación debe partir de la base de la prevalencia *prima facie* de la libertad de expresión, que adquiere un valor ponderado mayor por tratarse de un discurso de especial protección bajo la Convención Americana. A juicio de la Suprema Corte, la libertad de dar y recibir información protege de manera especialmente enérgica la expresión y difusión de informaciones en materia política y, más ampliamente, sobre asuntos de interés público. El discurso político está más directamente relacionado que otros—por ejemplo, el discurso de la publicidad comercial—con la dimensión social y las funciones institucionales de las libertades de expresión e información. Por lo tanto, la protección de su libre difusión resulta especialmente relevante para que estas libertades desempeñen cabalmente sus funciones estratégicas de cara a la formación de la opinión pública, dentro del esquema estructural propio de la democracia representativa.

93. En tercer lugar, la Suprema Corte se refirió al tipo de limitaciones que son compatibles con el artículo 13 de la Convención Americana. La cuestión central sobre este punto fue la determinación de si las sanciones penales establecidas por la ley estatal podían ser consideradas como medidas válidas para la imposición de responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo del derecho a la libertad de expresión. Este razonamiento partió de la base de que el derecho interamericano exige que, para reparar los daños producidos por dicho ejercicio abusivo, los Estados deben escoger los medios menos costosos para la libertad de expresión. Sobre este respecto, la Suprema Corte reprochó al Tribunal Colegiado por no haber aplicado este estándar y no haber razonado acerca de la pertinencia de la aplicación del derecho penal al caso. El tribunal sostuvo expresamente que, “n[o] hay huella de análisis alguno orientado a determinar en qué condiciones la necesidad de límites puede ser tan fuerte e intensa como para justificar la entrada en juego del derecho penal (el instrumento más intenso y peligroso de limitación de derechos, el cual debe constituir una herramienta de última ratio en una democracia constitucional)”⁶³.

94. A este respecto, la Suprema Corte estableció, de manera similar a como lo ha hecho la jurisprudencia interamericana, que para que la exigencia de responsabilidades ulteriores por emisión de discurso especialmente protegido, alegadamente invasor del honor de funcionarios públicos u otras personas relacionadas con el ejercicio de funciones públicas, constituya una reacción jurídica necesaria, idónea y proporcional, deben satisfacerse, entre otras, las siguientes condiciones: (a) soporte legal y redacción clara; (b) intención específica de causar el daño o negligencia patente (“real malicia”); (c) materialidad y acreditación del daño; y (d) gradación de medios de exigencia de responsabilidad, así como minimización de las restricciones indirectas.

95. Al aplicar este *test* al caso concreto, la Suprema Corte encontró que varias normas de la Ley de Imprenta de Guanajuato eran contrarias al derecho a la libertad de expresión protegido por la Constitución mexicana y por la Convención Americana. Para empezar, la Suprema Corte encontró que el artículo 1º de la Ley de Imprenta de Guanajuato debería tener por objeto proteger el buen nombre frente a ataques especialmente graves y claramente acreditados. Sin embargo, al referirse simplemente a manifestaciones o expresiones que expongan a una persona al odio, desprecio o ridículo, o que puedan causarle demérito en su reputación o en sus intereses, el artículo 1º criminalizaba incluso casos en los que la afectación a la buena reputación fuera puramente eventual. Además, la Suprema Corte encontró la indeterminación y excesiva extensión de algunas otras expresiones de otros

⁶³ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo en Revisión 2044/2008. Considerando quinto, p. 18. 17 de junio de 2009. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Francisca María Pou Giménez y Roberto Lara Chagoyán. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/08020440.010.doc>.

artículos. En virtud de estas consideraciones, el tribunal concluyó que la ley no satisfacía las condiciones del principio de taxatividad inscrito en el principio general de legalidad penal, ni el requisito, funcionalmente equivalente en este caso, de que toda restricción a la libertad de expresión esté previamente prevista en una norma con rango legal redactada de manera clara y precisa. Así, según la Suprema Corte, “[l]a Ley de Imprenta del Estado de Guanajuato es una ley formal, pero es vaga, ambigua, demasiado amplia y abierta: no supera las condiciones básicas que permitirían calificarla de restricción constitucional (y convencionalmente) admisible a los derechos protegidos por los artículos 6º y 7º de la Carta Magna”⁶⁴.

96. En último término, la sentencia de la Suprema Corte hace referencia al ejercicio de la libertad de expresión a través de los medios de comunicación y su relación con la democracia. Respecto a esta cuestión, la Suprema Corte destacó, por ejemplo, que los medios de comunicación de masas juegan un papel esencial para el despliegue de la función colectiva de la libertad de expresión. Así, con base en la Opinión Consultiva OC-5/85 de la Corte Interamericana, el tribunal mexicano resaltó que, “los medios de comunicación social se cuentan entre los forjadores básicos de la opinión pública en las democracias actuales y es indispensable que tengan aseguradas las condiciones para albergar las más diversas informaciones y opiniones”⁶⁵.

97. En su análisis, la Suprema Corte distingue entre la formulación de opiniones o la circulación de información. Recuerda que sólo al segundo tipo de discurso puede exigirse, tal y como lo indica la Constitución, que se trate de información “veraz e imparcial”. No obstante, la Suprema Corte llama a interpretar correctamente el alcance de estos términos, lo cual suele ser bastante relevante en el contexto del litigio constitucional.

98. Una vez más, la Suprema Corte hace una interpretación integradora entre los requisitos de veracidad e imparcialidad consignados en la Constitución mexicana con los estándares fijados por los órganos interamericanos. Así, el tribunal señala que la información “veraz”, no implica que deba ser información “verdadera”, clara e incontrovertiblemente cierta. A juicio de la Suprema Corte, “exigir esto último desnaturalizaría el ejercicio de los derechos”. Bajo este entendido, lo que la mención a la veracidad encierra es simplemente una exigencia de que los reportajes, las entrevistas y las notas periodísticas destinadas a influir en la formación de la opinión pública tengan atrás un razonable ejercicio de investigación y comprobación encaminado a determinar si lo que quiere difundirse tiene suficiente asiento en la realidad. El informador debe poder mostrar de algún modo que ha respetado un cierto estándar de diligencia en la comprobación del *status* de los hechos acerca de los cuales informa y, si no llega a conclusiones indubitadas, el modo de presentar la información debe darle ese mensaje al lector: debe sugerir con la suficiente claridad que existen otros puntos de vista y otras conclusiones posibles sobre los hechos o acontecimientos que se relatan. En cuanto al requisito de imparcialidad, el tribunal reconoció que este requisito no exige la imparcialidad absoluta, sino que ésta constituye más bien una barrera contra la difusión intencional de inexactitudes y contra el tratamiento no profesional de informaciones cuya difusión tiene siempre un impacto en la vida de las personas relacionadas en los mismos. En el

⁶⁴ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo en Revisión 2044/2008. Considerando quinto, p. 50. 17 de junio de 2009. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Francisca María Pou Giménez y Roberto Lara Chagoyán. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/08020440.010.doc> Considerando quinto, pág. 50.

⁶⁵ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo en Revisión 2044/2008. Considerando quinto, p. 30. 17 de junio de 2009. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Francisca María Pou Giménez y Roberto Lara Chagoyán. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/08020440.010.doc>.

fondo, la Suprema Corte acoge el estándar de la “real malicia” para definir posibles responsabilidades ulteriores.

99. Para finalizar, la Relatoría Especial valora que la Suprema Corte haya encontrado sustento en la recopilación doctrinaria y jurisprudencial realizada por esta oficina en su Informe Anual 2008. En efecto, como ya fue mencionado, la Suprema Corte expresamente menciona como una de las fuentes en las que se basa para sentar su doctrina sobre los requisitos que se deben cumplir para la exigencia de responsabilidades ulteriores por emisión de discursos especialmente protegidos, los estándares fijados en los “párrafos 64 a 66 del capítulo III del Informe Anual 2008 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de [los] Estados Americanos, publicado en mayo [de 2009]”⁶⁶.

6. Decisión de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México sobre la protección especial del derecho a la libertad de expresión respecto de asuntos que pueden revestir un interés público⁶⁷

100. El 7 de octubre de 2009, la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, al resolver un proceso de amparo directo, aplicó los estándares interamericanos sobre la protección especial del derecho a la libertad de expresión respecto de asuntos que pueden revestir un interés público.

a. Breve recuento del caso

101. Una ciudadana mexicana, esposa de un ex Presidente de la República, interpuso una acción ordinaria civil contra una periodista y el medio de comunicación para el que ésta trabajaba (una revista). La demandante alegó que la periodista y el medio habían incurrido en la violación de sus derechos a la intimidad y a la honra, a través de un artículo publicado en la revista que trataba sobre los motivos por los cuales la demandante había solicitado la nulidad de su primer matrimonio. En virtud de esta afectación, la demandante solicitó el pago de una reparación económica por el daño moral causado a cargo de la periodista y el medio de comunicación; además solicitó que se ordenara la publicación en el medio de comunicación demandado de la sentencia del juzgado civil en los mismos términos en los que había sido publicado el artículo.

102. La demanda correspondió al Juzgado Duodécimo Civil del Distrito Federal, el cual falló a favor de la demandante. En primer lugar, el juzgado condenó a la periodista y a la revista a otorgar una indemnización de manera solidaria. En segundo lugar, el juzgado ordenó, también de manera solidaria, que la periodista y la revista publicaran un extracto de la sentencia en el medio de comunicación.

103. Las demandadas interpusieron un recurso de apelación que fue conocido por la Primera Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Dicho tribunal revocó parcialmente la sentencia de primera instancia. De un lado, el tribunal encontró que no había responsabilidad del medio de comunicación en la vulneración de derechos, con base en los siguientes argumentos: (i) la información publicada en la revista era la simple transcripción de

⁶⁶ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo en Revisión 2044/2008. Considerando quinto, nota 31. 17 de junio de 2009. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Francisca María Pou Giménez y Roberto Lara Chagoyán. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/08020440.010.doc>.

⁶⁷ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo 6/2009. 7 de octubre de 2009. Ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández. Secretarios: Laura García Velasco y José Álvaro Vargas Ornelas. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/09000060.001.doc>.

una información previamente publicada en un libro (reporte fiel); (ii) en la presentación de la información no había existido crítica o juicio alguno por parte de la editora; (iii) no se había probado que la información fuera falsa o inexacta; y (iv) la información era de interés público al corresponder a una figura de carácter público, pues la demandante era esposa del Presidente de la República y, por ende, era un hecho notorio que la demandante era la “primera dama del país”.

104. Por otro lado, el tribunal confirmó la condena a la periodista, pero decidió rebajar el monto de la indemnización pecuniaria. Según el tribunal, la periodista ya había publicado la misma información en un libro, publicación respecto de la cual la actora no había dado su consentimiento. Por consiguiente, la publicación de la misma información en la revista demandada constituía una nueva conducta por parte de la periodista, de lo cual se infiere que la comunicadora actuó con malicia y con clara intención de dañar la reputación y vida privada de la demandante. En consecuencia, el tribunal condenó a la periodista a publicar a su costa un fragmento de la sentencia en el periódico *El Sol de México*.

105. La parte demandante estuvo inconforme con esta decisión y solicitó el amparo y protección de la justicia federal. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de sentencia de 7 de octubre de 2009, encontró infundados todos los conceptos de violación esgrimidos por la accionante.

b. Razonamiento del tribunal y aplicación de estándares interamericanos

106. Para la Relatoría Especial, la presente decisión tiene un doble valor. De un lado, ratifica la jurisprudencia sobre aplicación de los estándares interamericanos sobre la protección especial del derecho a la libertad de expresión respecto de asuntos que pueden revestir un interés público, tal y como fueron expuestos en la sentencia que fue explicada en los párrafos anteriores. Por otro lado, en esta decisión la Suprema Corte estableció importantes criterios de decisión de casos en los que se involucren presuntas colisiones entre el ejercicio de la libertad de expresión y la vida privada de personas públicas o notoriamente conocidas.

107. En primer lugar, la Suprema Corte reiteró, con base en los estándares fijados por la Corte Interamericana en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*, que “uno de los medios por los cuales se limita más poderosamente la circulación de la información y el debate público es la exigencia de responsabilidades civiles o penales a los periodistas, por actos propios o ajenos”⁶⁸. En atención a esta situación, la jurisprudencia mexicana, acogiendo los estándares interamericanos, reiteró la necesidad de aplicar reglas específicas de resolución de conflictos entre expresión, información y honor en casos que involucren a funcionarios públicos. Dichas reglas señalan que, “la función colectiva o sistémica de la libertad de expresión y del derecho a la información, y sus rasgos específicos subrayados, deben ser considerados cuidadosamente cuando tales libertades entran en conflicto con los llamados derechos de la personalidad, entre ellos, el derecho a la intimidad y el derecho al honor”⁶⁹.

⁶⁸ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo 6/2009. Considerando quinto, p. 47. 7 de octubre de 2009. Ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández. Secretarios: Laura García Velasco y José Álvaro Vargas Oñelas. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/09000060.001.doc>.

⁶⁹ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo 6/2009. Considerando quinto, p. 49. 7 de octubre de 2009. Ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández. Secretarios: Laura García Velasco y José Álvaro Vargas Oñelas. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/09000060.001.doc>.

108. Ahora bien, la Suprema Corte constata que en el presente caso no se trataba de una funcionaria pública o una candidata a ocupar una función pública, sino más bien de una persona de “notoriedad pública”. En este sentido, para la Suprema Corte, el problema jurídico fundamental era discernir cómo opera la libertad de expresión y el derecho a la información, tratándose de personas que, por ciertas circunstancias, que pueden ser de índole personal o familiar, social, cultural, artística, deportiva, etcétera, son públicamente conocidas o de notoriedad pública y, por ende, pueden denominarse “personajes públicos” y que, derivado de dicha notoriedad, tienen injerencia o influencia en la comunidad. La Suprema Corte advirtió que existe un interés cierto y reconocido sobre la información u opiniones publicadas respecto de esas personas; interés público que puede derivar del tema o asunto tratado, o bien, por el propio tipo de persona a que se refieren y que, en sí mismo, le da el carácter de “noticiable”.

109. Para resolver la cuestión, haciendo uso de los estándares interamericanos y del derecho comparado, la Suprema Corte estableció un detallado repertorio de reglas.

110. En primer lugar, la Suprema Corte señaló que las personas públicas o notoriamente conocidas, son aquellas que, “por circunstancias sociales, familiares, artísticas, deportivas, o bien, porque ellas mismas han difundido hechos y acontecimientos de su vida privada, o cualquier otra análoga, tienen proyección o notoriedad en una comunidad y, por ende, se someten voluntariamente al riesgo de que sus actividades o su vida privada sean objeto de mayor difusión”⁷⁰. En esa medida, estas personas “deben soportar un mayor nivel de injerencia en su intimidad, a diferencia de las personas privadas o simples particulares, al existir un interés legítimo de la sociedad de recibir información sobre ese personaje público y, por ende, de los medios de comunicación social, de difundirla, en aras del libre debate público”⁷¹. Estas personas se someten al riesgo de que tanto su actividad, como dicha información personal, sea difundida y, por tanto, a la opinión y crítica de terceros, incluso aquélla que pueda ser molesta, incómoda e hiriente. No obstante, la Suprema Corte es enfática al afirmar que dichas personas se encuentran protegidas constitucionalmente en cuanto a su intimidad o vida privada, por lo que, como cualquier particular, podrán hacer valer su derecho a la intimidad, frente a las opiniones, críticas o informaciones lesivas de aquél, y cuya solución ameritará realizar un ejercicio de ponderación entre cuál derecho merece una mayor protección en cada caso.

111. En segundo lugar, la Suprema Corte establece reglas para la realización de este ejercicio de ponderación. A juicio de la Suprema Corte, en este ejercicio, el interés público que tengan los hechos o datos publicados constituye el concepto legitimador de las intromisiones en la intimidad. Así, el derecho a la intimidad debe ceder a favor de la libertad de expresión cuando los hechos difundidos puedan tener relevancia pública, “ya sea por su comportamiento público como por aquellos aspectos privados que revistan interés de la comunidad, al ser el ejercicio de dichos derechos la base de una opinión pública libre y abierta, en una sociedad democrática”⁷².

⁷⁰ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo 6/2009. Considerando quinto, p. 78. 7 de octubre de 2009. Ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández. Secretarios: Laura García Velasco y José Álvaro Vargas Ornelas. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/09000060.001.doc>.

⁷¹ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo 6/2009. Considerando quinto, p. 78. 7 de octubre de 2009. Ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández. Secretarios: Laura García Velasco y José Álvaro Vargas Ornelas. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/09000060.001.doc>.

⁷² Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo 6/2009. Considerando quinto, p. 79. 7 de octubre de 2009. Ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández. Secretarios: Laura García Velasco y José Álvaro Vargas Ornelas. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/09000060.001.doc>.

112. En ese sentido, la Suprema Corte precisa el significado de la noción de “interés público”. De acuerdo con la Suprema Corte, este concepto no corresponde al “interés del público”. Por tanto, la curiosidad o el interés morboso no encuentran cabida. Lo que debe considerarse es la relevancia pública de lo informado para la vida comunitaria, es decir, que se trate de asuntos de interés general. Así las cosas, no es exigible a una persona que soporte pasivamente la difusión periodística de datos tan relevantes sobre su vida privada, cuando su conocimiento es trivial e indiferente para el interés o debate público.

113. Finalmente, la Suprema Corte establece que la solución al conflicto entre la libertad de expresión y el derecho a la información frente al derecho a la intimidad o a la vida privada, deberá resolverse caso por caso, a fin de verificar cuál de estos derechos merece mayor protección, considerando incluso que, “tratándose de personas públicas, debe distinguirse según la proyección pública mayor o menor de la persona, dado su propia posición en la sociedad, así como la forma en que ella misma ha modulado el conocimiento público sobre su vida privada”⁷³.

114. Ahora bien, al aplicar estas reglas jurisprudenciales al caso objeto de estudio, la Suprema Corte encontró que el derecho a la intimidad debía ceder frente a la libertad de expresión. En primer término, la Suprema Corte encontró que la persona sobre la cual versaba la información era una figura pública, no sólo por su relación con el Presidente de la República sino porque durante varios años ella misma había sido candidata y funcionaria pública de gran proyección a nivel nacional e internacional. Por ende, concluyó la Suprema Corte, ésta gozaba de una menor resistencia a la intromisión en sus derechos de personalidad. En segundo término, la Suprema Corte encontró que el extracto incluido en la publicación no debía examinarse en forma aislada sino en el contexto del artículo publicado. Al hacer este ejercicio, la Suprema Corte halló que, visto en el contexto en que el asunto se presentó, existía un interés legítimo de la sociedad de conocer dicha información. Finalmente, la Suprema Corte tuvo en consideración que la información contenida en el artículo constituía un “reportaje neutral”, que satisfacía los requisitos de veracidad y relevancia pública, pues, se limitaba a difundir un artículo de la autoría de un tercero.

7. Sentencia C-417/09 de la Corte Constitucional de Colombia sobre la excepción de verdad (*exceptio veritatis*)⁷⁴

115. El 26 de junio de 2009, la Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia adoptó la sentencia C-417 de 2009, por medio de la cual, declaró incompatible con la Constitución una norma del Código Penal que indicaba que en los procesos por calumnia, cuando la persona afectada por las afirmaciones calumniosas contara con una sentencia absolutoria, el responsable de las imputaciones no podía ser eximido de responsabilidad.

a. Breve recuento del caso

116. A través de acción pública de inconstitucionalidad, un grupo de ciudadanos demandó la declaración de inconstitucionalidad del artículo 224.1 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal), que excluía la *exceptio veritatis* en los procesos penales por delitos de injuria y

⁷³ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo 6/2009. Considerando quinto, p. 81. 7 de octubre de 2009. Ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández. Secretarios: Laura García Velasco y José Álvaro Vargas Ornelas. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/09000060.001.doc>.

⁷⁴ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-417-09. Bogotá, Colombia. 26 de junio de 2009. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-417-09.htm>.

calumnia⁷⁵. Los demandantes alegaron, de un lado, que la imposibilidad de aportar pruebas sobre la veracidad de las imputaciones de cualquier conducta punible que hubieren sido objeto de sentencia absolutoria, preclusión de la investigación o cesación de procedimiento o sus equivalentes, vulneraban el principio de igualdad al establecer un trato discriminatorio e injustificado para el sujeto que se hallare en tales circunstancias. Por otro lado, alegaron que esa restricción era contraria a la Constitución por suponer vulneración del fin esencial de garantizar la vigencia de un orden justo, por desconocer los derechos de defensa y debido proceso del inculpado por calumnia, así como por atentar contra la libertad de expresión e información.

117. Tras estudiar el caso, la Corte Constitucional estableció que la norma revisada no se ajustaba a la Constitución Política de Colombia. En particular, la Corte Constitucional encontró que la norma penal no era necesaria ni estrictamente proporcional, pues en aras de proteger los derechos fundamentales a la honra y el buen nombre, y los principios constitucionales de la seguridad jurídica y la cosa juzgada, la norma eliminaba para los casos contemplados en ella la libertad de expresión en sus diversas manifestaciones. Para la Corte Constitucional, el amparo de los derechos y principios que pretendía salvaguardar la norma no exigía ni justificaba el daño que producía sobre el derecho a la libertad de expresión.

b. Razonamiento del tribunal y aplicación de estándares interamericanos

118. La Relatoría Especial valora altamente que, al momento de establecer el marco jurídico aplicable al caso, la Corte Constitucional colombiana haya incorporado de manera expresa el derecho internacional de los derechos humanos a su razonamiento. Además, cabe resaltar la importancia que tuvieron para el caso las decisiones de otras cortes y tribunales de la región que habían sido positivamente valoradas en pronunciamientos públicos de la Relatoría Especial⁷⁶, así como la doctrina establecida en los informes anuales de esta oficina. La sentencia de la Corte Constitucional es, en ese sentido, un notable ejemplo de cómo los tribunales locales pueden jugar un papel trascendental en la implementación de los estándares interamericanos y, en particular, de la agenda hemisférica propuesta por la Relatoría Especial en su Informe Anual 2008, citada profusamente por la Corte Constitucional.

119. En materia de derecho comparado, la Corte Constitucional hizo un balance de la actitud de otros Estados del mundo (y de la región, en particular) sobre la tendencia hacia la despenalización de los delitos que establecen restricciones posteriores al derecho a la libertad de expresión e información. Así, la Corte Constitucional de Colombia encontró en el trabajo de la Relatoría Especial, información actualizada que le permitió estudiar la situación de otros países⁷⁷. En ese sentido, la sentencia cita decisiones y leyes estudiadas en el presente capítulo, entre ellas, la reforma a la Ley de Prensa por parte de la Asamblea General del Poder Legislativo del Uruguay, y la decisión del Supremo Tribunal Federal de Brasil que elimina la Ley de Prensa de 1967.

⁷⁵ La norma establecía lo siguiente: “Eximente de responsabilidad. No será responsable de las conductas descritas en los artículos anteriores quien probare la veracidad de las imputaciones. Sin embargo, en ningún caso se admitirá prueba: 1. Sobre la imputación de cualquier conducta punible que hubiere sido objeto de sentencia absolutoria, preclusión de la investigación o cesación de procedimiento o sus equivalentes, excepto si se tratare de prescripción de la acción [...]”.

⁷⁶ Relatoría Especial – CIDH. 22 de junio de 2009. Comunicado de Prensa No. R38/09. Disponible en: <http://www.cidh.org/Relatoria/artListCat.asp?catID=1&IID=2>.

⁷⁷ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-417-09. Consideraciones y fundamentos, 2.b.2.d. Bogotá, Colombia. 26 de junio de 2009. Disponible en; <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-417-09.htm>.

120. Al hacer este estudio comparado, la Corte Constitucional encontró que “[d]entro de esta tendencia, resulta particularmente persuasiva la propuesta a la que invita el **sistema regional de [d]erechos humanos** [resaltado en el original]”. Para ahondar en esta materia, la Corte Constitucional colombiana se basó en el Informe Anual 2008 de la Relatoría Especial, en el cual se establece, dentro de los ingredientes que componen la “agenda hemisférica” para la defensa de tal libertad, la necesidad de “eliminar las normas que criminalizan la expresión y de impulsar la proporcionalidad de las sanciones ulteriores”⁷⁸.

121. La Corte Constitucional tuvo en cuenta, especialmente, que en este informe se señala que el ideal de ciudadano que subyace a las democracias de las Américas y del sistema interamericano de protección de derechos humanos, es el de “un sujeto deliberante, que *tiene el valor de servirse de su propia inteligencia* y que está dispuesto a discutir con otros las razones de su decisión”⁷⁹. En esa medida, la Corte Constitucional valoró la posición del informe que invita a que debe “tomarse en serio la idea de una ciudadanía democrática y militante”, lo que implica el “diseño de instituciones que permitan y que no inhiban o dificulten la deliberación sobre todos los asuntos y fenómenos de relevancia pública”⁸⁰.

122. Para que ello pueda ser implementado en estas democracias, la Corte Constitucional establece que, “las instituciones propias del derecho sancionatorio y en especial del derecho penal resultan de particular relevancia, pues sirven como medios coercitivos para imponer una visión única y desalentar la deliberación vigorosa, siendo por lo demás incompatibles con los principios que orientan los regímenes democráticos y en particular la libertad de expresión en los términos contemplados en el art[ículo] 13 de la Convención Americana”⁸¹.

123. Además, la sentencia de la Corte Constitucional resalta la posición particular que la Relatoría Especial ha dado a este tema dentro de los asuntos prioritarios de la agenda hemisférica de libertad de expresión. El tribunal colombiano cita específicamente como un tema preocupante: (i) la existencia de leyes penales de desacato, injuria y calumnia, particularmente, cuando se aplican para procesar penalmente a quienes han hecho valoraciones críticas sobre asuntos de interés público o sobre personas que tienen relevancia pública; y (ii) el uso de la legislación penal para proteger la “honra” o “reputación” de ideas o instituciones⁸².

124. Sobre esta materia, la Corte Constitucional señala entonces que, tanto la CIDH como la Relatoría Especial, en todos sus informes sobre el tema, “han enfatizado sobre la necesidad de *discriminalizar* el ejercicio de esta libertad y de establecer criterios de proporcionalidad para la fijación de las responsabilidades ulteriores que puedan surgir de su ejercicio abusivo, de conformidad con los principios 10 y 11 de la Declaración de Principios”⁸³.

⁷⁸ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-417-09. Consideraciones y fundamentos, 2.b.2.d. Bogotá, Colombia. 26 de junio de 2009. Disponible en; <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-417-09.htm>.

⁷⁹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-417-09. Consideraciones y fundamentos, 2.b.2.d. Bogotá, Colombia. 26 de junio de 2009. Disponible en; <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-417-09.htm>.

⁸⁰ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-417-09. Consideraciones y fundamentos, 2.b.2.d. Bogotá, Colombia. 26 de junio de 2009. Disponible en; <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-417-09.htm>.

⁸¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-417-09. Consideraciones y fundamentos, 2.b.2.d. Bogotá, Colombia. 26 de junio de 2009. Disponible en; <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-417-09.htm>.

⁸² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-417-09. Consideraciones y fundamentos, 2.b.2.d. Bogotá, Colombia. 26 de junio de 2009. Disponible en; <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-417-09.htm>.

⁸³ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-417-09. Consideraciones y fundamentos, 2.b.2.d. Bogotá, Colombia. 26 de junio de 2009. Disponible en; <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-417-09.htm>.

125. Ahora bien, a la hora de fijar el alcance jurídico de estos estándares, la Corte Colombiana demuestra un notable conocimiento de los documentos políticos del sistema interamericano y remite a las obligaciones establecidas por los Estados en las resoluciones del más alto órgano político de la OEA, la Asamblea General. En este sentido, vale citar el lenguaje de la Corte Constitucional colombiana:

"Conviene finalmente observar que mediante Resolución 2434 (XXXVIII-O/08) adoptada por la Asamblea General de la OEA, "Derecho a la libertad de pensamiento y expresión y la importancia de los medios de comunicación", con base en la importancia ampliamente reconocida de este conjunto de libertades para consolidar las sociedades democráticas, se contempla dentro de las determinaciones adoptadas: "12. Invitar a los Estados Miembros a considerar las recomendaciones de la Relatoría Especial de la CIDH para la Libertad de Expresión en materia de difamación, en el sentido de derogar o enmendar las leyes que tipifican como delito el desacato, la difamación, la injuria y la calumnia, y, en tal sentido, regular estas conductas en el ámbito exclusivo del derecho civil"⁸⁴.

126. A partir de este valioso estudio de los precedentes interamericanos, de las tendencias y objetivos hemisféricos sobre libertad de expresión, la Corte Constitucional colombiana declaró inconstitucional la norma según la cual no podría existir eximente de responsabilidad del delito de calumnia cuando la persona objeto de las afirmaciones supuestamente calumniosas hubiere sido absuelta por un juez penal. En este punto, resulta importante aclarar que la única norma demandada era la que establecía la excepción al eximente de responsabilidad del tipo penal de calumnias e injurias y no la que consagraba dicho tipo. Por esta razón, la decisión del tribunal se contrae al estudio de dicha excepción.

D. Conclusiones

127. La Relatoría Especial valora muy positivamente la jurisprudencia que se deriva de los casos a los que se hace referencia en este capítulo. Estos casos muestran la suficiencia con la que los jueces que adoptaron las decisiones aplican los estándares internacionales, lo que a su vez, no sólo resulta en una mejor aplicación de la legislación en el caso concreto, sino que además promueve la aplicación de estos estándares en casos similares, bien sea por estas mismas autoridades judiciales, o por otros tribunales.

128. La práctica judicial que se ejemplifica en los casos reseñados denota la existencia de confluencia entre el derecho internacional y el derecho constitucional para la protección de los derechos humanos. Esta confluencia ha permitido que se desarrollen mecanismos de interpretación y de aplicación de los estatutos jurídicos que buscan cumplir de manera integrada con este fin fundamental del derecho contemporáneo.

129. Dicha práctica judicial es cada vez más común en el hemisferio, lo cual es una situación positiva en la tarea del fortalecimiento tanto de mecanismos nacionales como internacionales de protección de derechos humanos. La Relatoría Especial difunde estas prácticas para que puedan ser conocidas y estudiadas por otras cortes y tribunales y por los propios órganos de verificación del sistema regional de protección de derechos humanos. Asimismo, acoge con satisfacción el hecho de que cada vez más jueces de distintos Estados encuentren en los estándares interamericanos herramientas prácticas para la resolución de casos concretos.

⁸⁴ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-417-09. Consideraciones y fundamentos, 2.b.2.d. Bogotá, Colombia. 26 de junio de 2009. Disponible en; <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-417-09.htm>.

130. De hecho, la incorporación judicial de los estándares de libertad de expresión desarrollados por los órganos del sistema interamericano son un paso importante en la administración de justicia pronta y efectiva para las víctimas. Con esta aplicación, los Estados no sólo cumplen su labor de garantes de los derechos, sino que además evitan a las víctimas acudir de manera repetida ante las instancias internacionales para asegurar sus derechos. Así, la incorporación de estándares juega un papel fundamental para hacer efectivo el principio de subsidiariedad que caracteriza al sistema regional de protección de derechos humanos.

131. Los casos reseñados muestran, además, que la falta de remisión expresa de un texto constitucional a la Convención Americana no es un impedimento absoluto para que, a través de herramientas de interpretación constitucional, se proteja el derecho a la libertad de expresión. No obstante, la labor de incorporación sería más clara y directa para los funcionarios judiciales si los Estados eliminaran las barreras técnico normativas para la incorporación de estándares de derecho internacional de los derechos humanos. Un ejemplo de este proceso es la incorporación de la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Interamericana y la CIDH en la nueva legislación uruguaya, antes citada.

132. En la tarea de incorporación doméstica de estándares internacionales, los informes de la Relatoría Especial pueden constituir una útil herramienta para los funcionarios judiciales. Ello, en razón de que los informes, además de aclarar la interpretación de los contenidos del derecho a la libertad de expresión, se han dado a la tarea de recopilar los estándares que en la materia han desarrollado la CIDH y la Corte Interamericana. De esta forma, los funcionarios judiciales tienen a su disposición un material que busca proporcionar las herramientas necesarias para la resolución de los casos, pues facilita la determinación del marco normativo aplicable y del contenido y alcance de los derechos y obligaciones en la materia.

133. La Relatoría Especial reconoce la labor de los tribunales que emitieron las decisiones aquí estudiadas y los alienta a que continúen con su labor de defensa de los derechos humanos. Asimismo, la Relatoría Especial invita a otros tribunales para que consideren estas prácticas como un ejemplo digno de consolidación hemisférica.

134. En adelante, la Relatoría Especial hará seguimiento a decisiones de este tipo e invita a que los tribunales nacionales que decidan casos con técnicas de incorporación similares o novedosas a que pongan en conocimiento de esta oficina sus decisiones. La Relatoría Especial se compromete a estudiar y difundir las mejores prácticas en esta materia y espera aumentar el diálogo fluido con funcionarios judiciales para avanzar en este importante proceso de mutuo aprendizaje.

CAPÍTULO VI LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y RADIODIFUSIÓN

A. Introducción

1. El artículo 13 de la Convención Americana consagra el derecho a la libertad de expresión e indica que este derecho puede ejercerse *por cualquier medio*. En efecto, el artículo 13 establece que el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole puede ejercerse “oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o *por cualquier otro procedimiento de su elección*”. En tanto, los principios 1 y 6 de la Declaración de Principios reconocen que toda persona tiene el derecho a contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio *de comunicación* sin discriminación.

2. Asimismo, hace ya más de veinte años, la Corte Interamericana aclaró que, “la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a fundar o utilizar *cualquier medio apropiado* para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios”¹. Asimismo, la Corte Interamericana ha señalado que los medios de comunicación cumplen un papel esencial en tanto vehículo o instrumento para el ejercicio de la libertad de expresión e información, en sus dimensiones individual y colectiva, en una sociedad democrática². En efecto, los medios de comunicación tienen la tarea de transmitir toda clase de informaciones y opiniones sobre asuntos de interés general que el público tiene derecho a recibir y valorar de manera autónoma³. En tal sentido, la jurisprudencia y la doctrina regional han reiterado que la existencia de medios de comunicación libres, independientes, vigorosos, pluralistas y diversos, es esencial para el adecuado funcionamiento de una sociedad democrática⁴.

3. En este punto, resulta relevante recordar que el alcance democrático de la libertad de expresión reconocido por el derecho internacional de los derechos humanos, implica tanto la facultad de cada persona de expresar sus pensamientos, como la de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, ya sea en forma oral, impresa, a través de medios masivos de comunicación o cualquier otro medio de su elección. Este alcance democrático de la libertad de expresión reconoce entonces una dimensión colectiva que incluye el derecho del público a recibir y el derecho de quien se expresa mediante un medio de comunicación a difundir la máxima diversidad posible de información e ideas.

4. En este sentido, el derecho a la libertad de expresión ampara, de una parte, el derecho a fundar o utilizar los medios de comunicación para ejercer la libertad de expresión y, de otra, el derecho de la sociedad a contar con medios de comunicación libres, independientes y plurales que le permitan acceder a la mayor y más diversa información. En otras palabras, los medios de comunicación, y en especial los medios de comunicación audiovisual⁵, desempeñan

¹ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 31. El destacado es nuestro.

² Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 117; Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 149.

³ Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 153.

⁴ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párrs. 216 a 230.

⁵ Por “radiodifusión”, siguiendo a la Unión Internacional de Telecomunicaciones, se ha comprendido a la radio y a la televisión abierta. En tanto que, por “servicios de comunicación audiovisual”, pueden incluirse todos los medios de comunicación visuales y de audio, independientemente del soporte técnico utilizado para su transmisión. Si bien muchos de los estándares sistematizados en este documento pueden ser aplicados a todos los medios de comunicación audiovisual, a efectos de este capítulo se utilizará el término “radiodifusión” en sentido amplio, por ser un término usualmente aceptado.

una función esencial para garantizar la libertad de expresión de las personas, en tanto sirven para difundir los propios pensamientos e informaciones y, al mismo tiempo, permiten acceder a las ideas, informaciones, opiniones y manifestaciones culturales de otras personas.

5. En la actualidad, el ejercicio del derecho a la libertad de expresión a través de los medios de comunicación, es una garantía fundamental para que pueda realizarse adecuadamente el proceso de deliberación colectiva sobre los asuntos públicos. En este sentido, la garantía reforzada de la libertad de expresión en este campo es condición de posibilidad para que el ejercicio de los derechos políticos y de participación obedezca a una selección informada y razonable de preferencias. En tal sentido, en las sociedades contemporáneas, los medios de comunicación son actores protagonistas de esta deliberación pues favorecen que las personas accedan tanto a la información relevante como a diversas perspectivas necesarias para la formación de un juicio razonado e informado sobre los asuntos públicos⁶.

6. Pero el ejercicio del derecho a la libertad de expresión a través de los medios masivos de comunicación no sólo es garantía del proceso democrático. También es condición de posibilidad para el ejercicio de la autonomía individual en otros ámbitos de la vida de cada persona. En efecto, la libertad de expresión ejercida a través de los medios de comunicación permite que las personas puedan expresar y conocer distintas visiones del mundo (propuestas estéticas, morales, culturales, entre otras) y puedan formarse un criterio autónomo para escoger su propio plan de vida.

7. Es clara, entonces, la función esencial que desempeñan los medios de comunicación para promover un verdadero debate democrático sobre los asuntos públicos y para cualificar también el proceso de selección de preferencias en los asuntos privados o individuales. Por este motivo, la Corte Interamericana ha sido enfática al señalar que la libertad y la diversidad deben ser principios rectores de la regulación de la radiodifusión⁷, y al indicar que la actividad de los medios de comunicación debe estar guiada y protegida por los estándares del derecho a la libertad de expresión. Al respecto, dicho tribunal ha señalado que son, “los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad”⁸. Por consiguiente, cualquier regulación—y cualquier política pública en general—sobre los medios de comunicación debe evaluarse a la luz de las pautas y directrices que impone el derecho a la libertad de expresión.

8. La misma doctrina ha sido formulada de manera reiterada por la CIDH y su Relatoría Especial en sus diversos informes, que han señalado el importante papel del Estado a la hora de regular el espectro electromagnético para asegurar una radiodifusión libre, independiente, vigorosa, plural y diversa. En este sentido, como ya se mencionó, todas las personas tienen derecho a fundar o formar parte de medios de comunicación y aquéllos que requieren del uso del espectro deben ser objeto de una regulación clara, transparente y democrática, que asegure el mayor goce de este derecho para el mayor número de personas y, por consiguiente, la mayor circulación de opiniones e informaciones. En efecto, como ya se ha indicado, la regulación del espectro electromagnético debe garantizar, al mismo tiempo, la libertad de expresión del mayor número de personas o perspectivas, la igualdad de oportunidades en el acceso a los medios y el derecho a la información plural y diversa de las

⁶ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV.

⁷ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5.

⁸ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs. 31 y 34.

sociedades contemporáneas⁹. Para lograr tales objetivos se requiere que los Estados se sometan a una serie de reglas sin las cuales no es posible garantizar todos los extremos mencionados. Tanto la Corte Interamericana como la CIDH se han detenido en la explicación de estas pautas y directrices. En la parte que sigue de este documento, se recoge la doctrina y la jurisprudencia de ambos órganos especializados y se desarrollan algunos de los principios que éstos han planteado.

B. Aspectos generales sobre la finalidad y los límites de la regulación estatal en materia de radiodifusión

9. La CIDH ha reconocido la potestad que tienen los Estados para regular la actividad de radiodifusión. Esta facultad abarca no sólo la posibilidad de definir la forma en que se realizan las concesiones, renovaciones o revocaciones de las licencias¹⁰, sino también la de planificar e implementar políticas públicas sobre dicha actividad, siempre y cuando se respeten las pautas que impone el derecho a la libertad de expresión¹¹.

10. La regulación sobre radiodifusión suele abarcar aspectos vinculados con los procedimientos de acceso, renovación o revocación de las licencias, requisitos para acceder a ellas, condiciones para utilizarlas, composición y facultades de la autoridad de aplicación y fiscalización, entre otros temas. En tanto estos aspectos pueden significar restricciones al derecho a la libertad de expresión, la regulación debería cumplir con una serie de condiciones para ser legítima: estar prevista en una ley clara y precisa; tener como finalidad la libertad e independencia de los medios, así como la equidad y la igualdad en el acceso al proceso comunicativo; y establecer sólo aquellas limitaciones posteriores a la libertad de expresión que sean necesarias, idóneas y proporcionadas al fin legítimo que persigan¹². En los próximos apartados se especificarán cada uno de los requisitos que debería cumplir la regulación sobre radiodifusión para ser adecuada a los parámetros impuestos por el derecho a la libertad de expresión.

1. Naturaleza de la regulación sobre radiodifusión

11. La jurisprudencia interamericana ha destacado que, en relación con la protección, garantía y promoción de los derechos humanos, los Estados no sólo deben abstenerse de “realizar acciones o favorecer prácticas que de cualquier manera se encuentren dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones que, *de iure* o *de facto*, discriminen o excluyan arbitrariamente a ciertos grupos o personas en [su] goce o ejercicio”, sino que, los Estados están obligados a “adoptar medidas positivas (legislativas, administrativas o de cualquier otra naturaleza) para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes que comprometan el goce y ejercicio efectivo del derecho a la libertad de expresión de ciertos grupos, en condiciones de igualdad y no discriminación”¹³.

⁹ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III, párr. 184-187.

¹⁰ En este informe se usarán indistintamente los términos “concesiones”, “licencias”, “autorizaciones” o “permisos”, aun cuando se reconozca que cada uno puede tener alcances distintos en los diferentes países de la región.

¹¹ “La Comisión reconoce que el Estado tiene la potestad de administrar el espectro radioeléctrico, de establecer previamente términos de duración de las concesiones y de decidir sobre su renovación a la finalización de los plazos respectivos”. CIDH. 25 de mayo de 2007. Comunicado de Prensa N° 29/07. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2007/29.07sp.htm>.

¹² CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 82.

¹³ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 230.

12. La potestad de los Estados de regular la actividad de radiodifusión se explica, entre otras, en esta “obligación de garantizar, proteger y promover el derecho a la libertad de expresión en condiciones de igualdad y sin discriminación, así como en el derecho de la sociedad a conocer todo tipo de informaciones e ideas”¹⁴. De esta manera, la regulación que pueden y deben realizar los Estados en materia de radiodifusión está destinada a crear un marco en el cual sea posible el más amplio, libre e independiente ejercicio de la libertad de expresión por la más diversa cantidad de grupos o personas, de forma tal que se asegure al mismo tiempo que esta facultad no será usada como forma de censura y que se garanticen la diversidad y la pluralidad.

2. Requisitos generales para que la regulación de la radiodifusión resulte compatible con lo dispuesto en el artículo 13.2 de la Convención Americana en materia de limitaciones a la libertad de expresión

13. La libertad de expresión no es un derecho absoluto¹⁵ y, como tal, admite reglamentaciones y restricciones. El marco general que establece las condiciones para que la regulación de un Estado sea legítima está determinado por los incisos 2, 3, 4 y 5 del artículo 13 de la Convención Americana¹⁶. En particular, el inciso 2 señala que, “[e]l ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: (a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o (b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”. Por su parte, según el inciso 3, “[n]o se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”.

14. La jurisprudencia interamericana ha desarrollado una serie de pautas para analizar la legitimidad de las restricciones a la libertad de expresión y su compatibilidad con la Convención Americana que resultan aplicables a la regulación de la radiodifusión por ser ésta una de las formas en que se ejerce la libertad de expresión. De acuerdo con la Relatoría Especial, “las reglas atinentes a la admisibilidad de las restricciones se aplican a todos los elementos constitutivos de la libertad de expresión, en sus diversas manifestaciones. Así, por ejemplo, deben cumplir con estas condiciones las limitaciones impuestas a la expresión de los pensamientos e ideas propios, al acceso, la difusión y la circulación de la información, y a los

¹⁴ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 216. El destacado es nuestro.

¹⁵ Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 54; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 79; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 120; Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 106; Corte I.D.H., *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 131; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

¹⁶ Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 120; Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 35; CIDH. Informe No. 11/96. Caso No. 11.230. *Francisco Martorell* (Chile). 3 de mayo de 1996, párr. 55; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72 a); CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, p. 135.

medios de comunicación”, pero también toda otra manifestación del poder estatal (leyes, actos administrativos o decisiones judiciales) que incida sobre el ejercicio del derecho¹⁷.

15. La primera regla general que deben cumplir tanto las reglamentaciones como las restricciones para ser legítimas, según la Convención Americana, es ser compatibles con el principio democrático o, en otras palabras, “incorporar las exigencias justas de una sociedad democrática”¹⁸. Ahora bien, para analizar esta condición general, la jurisprudencia del sistema ha identificado tres condiciones específicas, que se derivan del artículo 13.2 de la Convención Americana, en lo que se denomina “*test* tripartito”: (1) la limitación debe haber sido definida en forma precisa y clara a través de una ley formal y material; (2) la limitación debe estar orientada al logro de objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana; y (3) la limitación debe ser necesaria en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que se buscan; idónea para lograr el objetivo imperioso que pretende lograr; y estrictamente proporcional a la finalidad perseguida. Asimismo, el sistema interamericano ha establecido que los tres requisitos deben cumplirse en simultáneo y que corresponde a la autoridad que impone las limitaciones demostrar que dichas condiciones han sido cumplidas¹⁹.

16. En los párrafos que siguen, se aplican estas condiciones específicas a la regulación sobre radiodifusión.

3. La regulación sobre radiodifusión debe estar establecida mediante una ley redactada de manera clara y precisa

17. La regulación sobre radiodifusión, en tanto puede implicar una limitación al ejercicio del derecho a la libertad de expresión, debe estar establecida en forma previa y de manera expresa, taxativa, precisa y clara en una ley, tanto en el sentido formal como material²⁰. A este respecto es aplicable la definición de la Corte Interamericana en la Opinión Consultiva OC-6/86, según la cual, la expresión “leyes” no significa cualquier norma jurídica, sino aquellos actos normativos generales adoptados por el órgano legislativo constitucionalmente previsto y democráticamente elegido, según los procedimientos establecidos en la Constitución, ceñidos al bien común²¹.

¹⁷ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Cap. III, párr. 61; Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 36; Corte I.D.H., *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 165.

¹⁸ CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV, Apartado A. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

¹⁹ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, pp. 135-136.

²⁰ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs. 39-40; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 79; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 120; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV, Apartado A. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995; CIDH. Informe No. 11/96. Caso No. 11.230. *Francisco Martorell* (Chile). 3 de mayo de 1996, párr. 55; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72 a); CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, p. 137.

²¹ Corte I.D.H., *La Expresión “Leyes” en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 22.

18. Es fundamental que el marco legal provea seguridad jurídica a los ciudadanos y ciudadanas y determine, en los términos más claros y precisos posibles, las condiciones de ejercicio del derecho y las limitaciones a que está sometida la actividad de radiodifusión²². Así, por ejemplo, al regularse la forma de integración de las autoridades de aplicación de la norma, o los procedimientos de acceso o revocación de licencias, o las facultades de las autoridades públicas, la redacción de la norma debería procurar evitar vaguedades o ambigüedades que favorezcan potenciales actos de arbitrariedad que impliquen la discriminación de una persona, grupo o sector en la radiodifusión. Es necesario entonces que sea la ley la que establezca los aspectos sustantivos de la regulación; es decir, que no delegue la definición de las políticas centrales de la actividad de radiodifusión en la autoridad de aplicación. En todo caso, ésta sólo podría completar o especificar los aspectos sustantivos definidos previa y claramente en la ley²³.

19. Sobre el particular, la CIDH ha sostenido que, “[l]as normas vagas, ambiguas, amplias o abiertas, por su simple existencia, disuaden la emisión de informaciones y opiniones por miedo a sanciones, y pueden llevar a interpretaciones judiciales amplias que restringen indebidamente la libertad de expresión”²⁴.

20. Por su parte, en su Declaración Conjunta de 2007, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OSCE, la OEA y la Comisión Africana hicieron hincapié en que, “[l]a transparencia debe ser el sello distintivo de los esfuerzos de las políticas públicas en el área de la radiodifusión. Este criterio debe ser aplicable a la regulación, propiedad, esquemas de subsidios públicos y otras iniciativas en cuanto a políticas”²⁵.

²² En el mismo sentido se expresa la jurisprudencia del Tribunal Europeo, en virtud de la cual, “la expresión ‘previsto en la ley’, contenida en los artículos 9, 10 y 11 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales [...], no sólo requiere que una interferencia a los derechos consagrados en estos artículos esté basada en la ley nacional, sino que también se refiere a la calidad de la ley en cuestión. Dicha ley debe ser accesible a las personas involucradas y debe estar formulada con suficiente precisión para permitirles, de ser necesario, prever, de manera razonable, las consecuencias que una acción determinada pueda implicar”. *Glas Nadezhda Eood and Elenkov v. Bulgaria*, No. 14134/02, § 45, E.C.H.R. (11/10/2007). Disponible en: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?sessionId=39864985&skin=hudoc-en>.

²³ La regla general que exige que las restricciones sean definidas por una ley en sentido formal, “no se contradice forzosamente con la posibilidad de delegaciones legislativas en esta materia, siempre que tales delegaciones estén autorizadas por la propia Constitución, que se ejerzan dentro de los límites impuestos por ella y por la ley delegante, y que el ejercicio de la potestad delegada esté sujeto a controles eficaces, de manera que no desvirtúe, ni pueda utilizarse para desvirtuar, el carácter fundamental de los derechos y libertades protegidos por la Convención” (Corte I.D.H., *La Expresión “Leyes” en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 36). En este sentido, el Tribunal Europeo ha reconocido que son incompatibles con el Convenio Europeo las leyes que asignan a la autoridad de regulación de la radiodifusión facultades absolutamente discrecionales. Al respecto, el Tribunal Europeo indicó que, la “ley nacional también debe proporcionar una medida de protección legal contra las interferencias arbitrarias a los derechos garantizados por el Convenio por parte de las autoridades públicas. En materia de la afectación de derechos fundamentales, sería contrario al estado de derecho, el cual es uno de los principios básicos de una sociedad democrática consagrados por el Convenio, que una discreción legal otorgada al ejecutivo estuviera expresada en términos de poder ilimitado. En consecuencia, la ley debe indicar con suficiente claridad el alcance de cualquier norma discrecional y la manera de ejercitarla. Debe, además, proveer adecuadas y efectivas garantías en contra del abuso, las cuales en algunos casos incluyen procedimientos para el efectivo escrutinio judicial”. *Glas Nadezhda Eood and Elenkov v. Bulgaria*, no. 14134/02, § 46, E.C.H.R. (11/10/2007). Disponible en: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?sessionId=39864985&skin=hudoc-en>.

²⁴ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, p. 138.

²⁵ Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión. 12 de diciembre de 2007.

4. La regulación sobre radiodifusión, cuando puede afectar el derecho a la libertad de expresión, sólo es legítima si persigue una finalidad amparada por la Convención Americana

21. La jurisprudencia del sistema interamericano ha establecido que las restricciones al ejercicio de un derecho, para ser legítimas, deben perseguir el logro de alguno de los objetivos expresamente previstos en la misma Convención Americana, a saber: la protección de los derechos de los demás, la protección de la seguridad nacional, del orden público o de la salud o moral públicas. Esta advertencia se comprende en el caso de limitaciones a un derecho, pues debe ser evidente el interés público imperativo que justifique la restricción. En la medida en que la regulación sobre radiodifusión establezca alguna restricción al derecho a la libertad de expresión, resultan plenamente aplicables estos estándares²⁶.

22. En este punto, es importante señalar que cuando se produce una restricción de la libertad de expresión en nombre de una de las finalidades mencionadas, corresponde al Estado la carga de demostrar que efectivamente existe una amenaza cierta de que se ocasione un daño real que resulte indispensable prevenir a través de la restricción impuesta. A este respecto, la Relatoría Especial ya ha tenido la oportunidad de indicar que cualquier limitación de la libertad de expresión en nombre de alguna de las finalidades previstas, “debe obedecer a causas reales y objetivamente verificables, que planteen una amenaza cierta y creíble de una perturbación potencialmente grave de las condiciones básicas para el funcionamiento de las instituciones democráticas. En consecuencia, no resulta suficiente invocar meras conjeturas sobre eventuales afectaciones del orden, ni circunstancias hipotéticas derivadas de interpretaciones de las autoridades frente a hechos que no planteen claramente un riesgo razonable de disturbios graves (‘violencia anárquica’). Una interpretación más amplia o indeterminada abriría un campo inadmisibles a la arbitrariedad y restringiría de raíz la libertad de expresión que forma parte integral del orden público protegido por la Convención Americana”²⁷.

23. Asimismo, es indispensable que las categorías empleadas en el artículo 13.2 sean interpretadas conforme a la Convención Americana. Así por ejemplo, la Corte Interamericana ha definido que la expresión “orden público” debe ser interpretada como “las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios”²⁸. En tal sentido, la regulación sobre radiodifusión no podrá establecer limitaciones a la circulación de noticias, ideas u opiniones molestas, chocantes o perturbadoras, en nombre de la defensa del “orden público”, puesto que “el mismo concepto de orden público reclama que, dentro de una sociedad democrática, se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto. La libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse. [...]

²⁶ La jurisprudencia interamericana ha especificado cuál es la forma adecuada de armonizar el ejercicio de la libertad de expresión con “la protección de los derechos de los demás” y el “orden público”, por ejemplo, en aquellos casos en los cuales se analizó la imposición de responsabilidades ulteriores ante afectaciones al derecho a la honra o reputación por el ejercicio del derecho a la libertad de expresión (Corte I.D.H., *Caso Kímel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177). Asimismo, los órganos del sistema han precisado que para justificar limitaciones de la libertad de expresión para la protección de los derechos ajenos, es necesario que éstos “se encuentren claramente lesionados o amenazados, lo cual compete demostrar a la autoridad que impone la limitación; si no hay una lesión clara a un derecho ajeno, las responsabilidades ulteriores resultan innecesarias” (CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, p. 139).

²⁷ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 75.

²⁸ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 68.

También interesa al orden público democrático, tal como está concebido por la Convención Americana, que se respete escrupulosamente el derecho de cada ser humano de expresarse libremente y el de la sociedad en su conjunto de recibir información²⁹.

24. Ahora bien, la regulación sobre radiodifusión debería aspirar a promover y expandir el alcance del derecho a la libertad de expresión y no a restringirlo. En esa medida, el marco jurídico debería asegurar que los medios de comunicación pudieran servir de vehículo para el ejercicio libre, vigoroso, abierto, plural y diverso de la libertad de expresión. A este respecto, la CIDH sostuvo que “la libre circulación de ideas y noticias no es concebible sino dentro de una pluralidad de fuentes de información y del respeto a los medios de comunicación”³⁰. En consecuencia, la regulación debería tender a garantizar una mayor seguridad para expresarse en libertad sin miedo a ser sancionado o estigmatizado por ello y, al mismo tiempo, promover una mayor igualdad de condiciones en el ejercicio de la libertad de expresión, entendida ésta en una triple acepción: pluralidad de voces, diversidad de las voces y no discriminación. En los párrafos que siguen se explica un poco más en detalle esta formulación.

a. La regulación sobre radiodifusión debería tener como finalidad garantizar una mayor seguridad para que las personas puedan expresarse con libertad y sin miedo a ser sancionadas o estigmatizadas por ello

25. La regulación sobre radiodifusión debería tener como meta asegurar previsibilidad y certeza jurídica a quienes poseen o adquieren una licencia, de forma tal que puedan ejercer su derecho a la expresión con libertad y sin miedo a consecuencias negativas como represalia por la difusión de información. En consecuencia, las normas deben estar diseñadas de manera tal que otorguen garantías suficientes contra posibles actos de arbitrariedad estatal. Este objetivo dependerá, por ejemplo, de: (1) que las normas que establezcan derechos y obligaciones sean claras y precisas; (2) que se contemplen procedimientos transparentes y respetuosos del debido proceso—que permitan, entre otras cosas, revisar judicialmente las decisiones que se adopten en el ámbito administrativo—; (3) que se otorgue el permiso para el uso de la frecuencia por un tiempo suficiente para desarrollar el proyecto comunicativo o para recuperar la inversión y lograr su rentabilidad; (4) que se asegure que mientras se usa la frecuencia no serán exigidos más requerimientos que los establecidos en la ley; y (5) que no se tomarán decisiones que afecten el ejercicio de la libertad de expresión por razón de la línea editorial o informativa. Estas y otras garantías de las que se hablará adelante son esenciales para la existencia de una radiodifusión verdaderamente libre y vigorosa.

b. La regulación sobre radiodifusión debería tener como finalidad asegurar igualdad de condiciones en el acceso a las frecuencias y mayor diversidad de los medios de comunicación audiovisual

26. La igualdad en el ejercicio de la libertad de expresión, a efectos de analizar la legitimidad de la finalidad perseguida por la regulación sobre radiodifusión, requiere tres componentes: pluralidad de voces (medidas antimonopólicas), diversidad de las voces (medidas

²⁹ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 68. En este mismo sentido, la CIDH ha explicado que una democracia funcional es la máxima garantía del orden público, y que la existencia de una sociedad democrática se basa en la piedra angular del derecho a la libertad de expresión (CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV, Apartado A. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995).

³⁰ CIDH. Demanda ante la Corte Interamericana en el caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*, p. 27.

de inclusión social)³¹ y no discriminación (acceso en condiciones de igualdad a los procesos de asignación de frecuencias).

27. La necesidad de promover medidas antimonopólicas ya ha sido reconocida por la CIDH, al aprobar el principio 12 de la Declaración de Principios, según el cual “[l]os monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación.” Al respecto la Relatoría Especial ha indicado que, “[s]i [los] medios son controlados por un reducido número de individuos, o bien por sólo uno, se está, de hecho, creando una sociedad en donde un reducido número de personas, o sólo una, ejercen el control sobre la información, y directa o indirectamente, la opinión que recibe el resto de las personas. Esta carencia de pluralidad en la información es un serio obstáculo para el funcionamiento de la democracia. La democracia necesita del enfrentamiento de ideas, del debate, de la discusión. Cuando este debate no existe o está debilitado debido a que las fuentes de información son limitadas, se ataca directamente el pilar principal del funcionamiento democrático”³². En este punto no puede perderse de vista que el rechazo no se refiere sólo a la concentración privada de la propiedad. Naturalmente, si de lo que se trata es de garantizar una radiodifusión libre, independiente y plural, todo lo dicho se aplica también—y de manera especial—a los procesos de concentración de la propiedad o el control de los medios por parte del Estado.

28. Pero no basta con la adopción de medidas antimonopólicas para asegurar el acceso en condiciones de igualdad a los medios de comunicación. Al respecto, el principio 13 de la Declaración de Principios ha destacado que, “[l]as asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos”. En el mismo sentido, la CIDH ha indicado que “uno de los requisitos fundamentales del derecho a la libertad de expresión es la necesidad de que exista una amplia **pluralidad** en la información”³³.

29. En este sentido, la regulación sobre radiodifusión debería formar parte de una política activa de inclusión social que tienda a la reducción de las desigualdades existentes en la población respecto del acceso a los medios de comunicación. Esto exige que los Estados, al momento de regular la actividad de radiodifusión, tengan especialmente en consideración a grupos con dificultades para hacer efectivo dicho acceso. En tal sentido, la regulación debería

³¹ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 216. Al respecto, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE destacaron “la importancia fundamental de la diversidad en los medios de comunicación para el libre intercambio de información e ideas en la sociedad, en términos de dar voz y satisfacer tanto las necesidades de información como otros intereses de todos y todas, de conformidad con la protección que brindan las garantías internacionales del derecho a la libertad de expresión”. Declaración Conjunta sobre los desafíos a la libertad de expresión en el nuevo siglo. 20 de noviembre de 2001.

³² CIDH. Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión, párr. 419. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala2003sp/capitulo7.htm>.

³³ CIDH. Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión, párr. 419. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala2003sp/capitulo7.htm>. En esta cita, el término “información” está considerado en su acepción amplia, en tanto incluye opiniones, ideas, expresiones artísticas, culturales, etc. Al respecto, la Corte Interamericana ha remarcado que, dada “la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática y la responsabilidad que entraña para los medios de comunicación social y para quienes ejercen profesionalmente estas labores, el Estado debe minimizar las restricciones a la información y equilibrar, en la mayor medida posible, la participación de las distintas corrientes en el debate público, impulsando el pluralismo informativo. En estos términos se puede explicar la protección de los derechos humanos de quien enfrenta el poder de los medios, que deben ejercer con responsabilidad la función social que desarrollan, y el esfuerzo por asegurar condiciones estructurales que permitan la expresión equitativa de las ideas”. Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 106.

tener como finalidad contribuir a que todos los sectores puedan competir en igualdad de condiciones, garantizando para ello reglas especiales que permitan el acceso de grupos tradicionalmente marginados del proceso comunicativo.

30. Por su parte, en 2001, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OSCE y la OEA elaboraron una Declaración Conjunta específica sobre la diversidad en la radiodifusión, como un mensaje claro destinado a resaltar la importancia de garantizar una igualdad de oportunidades a todos los individuos en el acceso a los medios de comunicación. En esta Declaración Conjunta señalaron que, “[l]a promoción de la diversidad debe ser el objetivo primordial de la reglamentación de la radiodifusión; la diversidad implica igualdad de género en la radiodifusión e igualdad de oportunidades para el acceso de todos los segmentos de la sociedad a las ondas de radiodifusión”³⁴. Asimismo, en la Declaración Conjunta de 2007, reconocieron que los diferentes tipos de medios de comunicación (comerciales, públicos y comunitarios), así como los que tienen diferente alcance (local, nacional, regional o internacional) contribuyen a la diversidad en la libertad de expresión. Finalmente, señalaron que tanto la concentración indebida de la propiedad de los medios de comunicación, como la injerencia arbitraria del gobierno “constituyen una amenaza a la diversidad de los medios”, entre otros efectos negativos en el sistema de medios de comunicación³⁵.

31. Sobre este tema, resulta relevante citar la “Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales” de la UNESCO (2005), que promueve el respeto de las identidades culturales, la diversidad lingüística, las religiones y los usos y costumbres de los distintos sectores sociales y, en particular, de los grupos minoritarios. Al respecto, dicho instrumento establece que, “la diversidad cultural se manifiesta no sólo en las diversas formas en que se expresa, enriquece y transmite el patrimonio cultural de la humanidad mediante la variedad de expresiones culturales, sino también a través de distintos modos de creación artística, producción, difusión, distribución y disfrute de las expresiones culturales, cualesquiera que sean los medios y tecnologías utilizados”³⁶. En su preámbulo se aclara además que, “las actividades, los bienes y los servicios culturales son de índole a la vez económica y cultural, porque son portadores de identidades, valores y significados, y por consiguiente no deben tratarse como si sólo tuviesen un valor comercial”. La finalidad de la diversidad en la radiodifusión se debe plasmar en una regulación que asegure, entre otras cosas, suficiente espacio para la transmisión de las diferentes plataformas de comunicación. Según han advertido los relatores para la libertad de expresión, “en términos de difusión terrestre, ya sea análoga o digital, esto implica una asignación apropiada de las frecuencias para usos de radiodifusión”³⁷.

32. Como ya se mencionó, la finalidad de asegurar mayor pluralismo y diversidad en la radiodifusión, parte necesariamente de una política antidiscriminatoria en dos sentidos complementarios.

33. Por un lado, “los Estados deben abstenerse de realizar acciones o favorecer prácticas que de cualquier manera se encuentren dirigidas, directa o indirectamente, a crear

³⁴ Declaración Conjunta sobre desafíos a la libertad de expresión en el nuevo siglo. 20 de noviembre de 2001.

³⁵ Declaración Conjunta sobre desafíos a la libertad de expresión en el nuevo siglo. 20 de noviembre de 2001.

³⁶ UNESCO. Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, artículo 4.1.

³⁷ Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión. 12 de diciembre de 2007. Asimismo, agregan que “Los diferentes tipos de medios de comunicación —comerciales, de servicio público y comunitarios— deben ser capaces de operar en, y tener acceso equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles. Las medidas específicas para promover la diversidad pueden incluir el reservar frecuencias adecuadas para diferentes tipos de medios, contar con *must-carry rules* (sobre el deber de transmisión), requerir que tanto las tecnologías de distribución como las de recepción sean complementarias y/o interoperable, inclusive a través de las fronteras nacionales, y proveer acceso no discriminatorio a servicios de ayuda, tales como guías de programación electrónica”.

situaciones que, *de iure* o *de facto*, discriminen o excluyan arbitrariamente a ciertos grupos o personas en el goce o ejercicio del derecho a la libertad de expresión³⁸. En este sentido, la regulación sobre radiodifusión debería prohibir la toma de decisiones que afecte el ejercicio de la libertad de expresión basada en la línea editorial o informativa del medio de comunicación; o que excluya deliberadamente a un sector en el acceso a los medios (por ejemplo, sectores no comerciales o que tengan alcance geográfico local o regional). Así, en el informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala, la CIDH aclaró que “las subastas que contemplen criterios únicamente económicos o que otorguen concesiones sin una oportunidad equitativa para todos los sectores son incompatibles con la democracia y con el derecho a la libertad de expresión e información garantizados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión”³⁹.

34. Por otro lado, los Estados “deben adoptar medidas positivas (legislativas, administrativas o de cualquier otra naturaleza) para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes que comprometan el goce y ejercicio efectivo del derecho a la libertad de expresión de ciertos grupos, en condiciones de igualdad y no discriminación. Lo anterior, naturalmente, dentro del respeto pleno por el ejercicio de la libertad de expresión de todos, en los términos que ya han sido claramente definidos por la jurisprudencia interamericana”⁴⁰.

35. Es claro entonces que la regulación sobre radiodifusión debería apuntar a superar las desigualdades existentes en el acceso a los medios de comunicación, por ejemplo, de sectores sociales desfavorecidos económicamente. En este sentido, los Estados no sólo deben abstenerse de discriminar a estos sectores sino que además deben promover políticas públicas activas de inclusión social.

36. Al respecto, la Relatoría Especial ha señalado que, “[h]ay un componente de la libertad de expresión con el cual estamos en deuda: las personas que integran los grupos sociales tradicionalmente marginados, discriminados o que se encuentran en estado de indefensión, son sistemáticamente excluidas, por diversas razones, del debate público. Estos grupos no tienen canales institucionales o privados para ejercer en serio y de manera vigorosa y permanente su derecho a expresar públicamente sus ideas y opiniones o para informarse sobre los asuntos que los afectan. Este proceso de exclusión ha privado también a las sociedades de conocer los intereses, las necesidades y propuestas de quienes no han tenido la oportunidad de acceder, en igualdad de condiciones, al debate democrático. El efecto de este fenómeno de exclusión es similar al efecto que produce la censura: el silencio”⁴¹.

37. Distintos aspectos de la regulación sobre radiodifusión están vinculados a esta finalidad. Así, por ejemplo, las previsiones sobre reservas del espectro para ciertos sectores generalmente excluidos, y el establecimiento de procedimientos especiales para que

³⁸ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III, párr. 230. En general, sobre la obligación del Estado de garantizar los derechos sin discriminación, ver: Corte I.D.H., *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párrs. 103-104.

³⁹ CIDH. Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión, párr. 414. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala2003sp/capitulo7.htm>.

⁴⁰ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III, párr. 230.

⁴¹ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 100. La Relatoría Especial identifica, entre estos sectores, a las mujeres madres cabeza de familia que viven en situación de pobreza, indígenas, afrodescendientes, comunidades rurales o barriales organizadas, jóvenes artistas, entre otros.

efectivamente puedan acceder a las licencias, apuntan a generar oportunidades equitativas para una igualdad real en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

5. La regulación sobre radiodifusión sólo puede contemplar aquellas restricciones que sean necesarias, idóneas y proporcionales para lograr la finalidad que se persigue

38. Es jurisprudencia consolidada del sistema interamericano que las limitaciones a la libertad de expresión deben ser “necesarias en una sociedad democrática”⁴², proporcionales e idóneas para el logro de los objetivos que persiguen. En la medida en que la regulación estatal sobre radiodifusión imponga limitaciones a la libertad de expresión, entonces ésta deberá respetar estos tres requisitos.

39. El requisito de ser “necesarias en una sociedad democrática” implica que la limitación, para ser legítima, debe ser imperiosa pues el mismo fin (que, por supuesto, debe ser legítimo) no puede alcanzarse razonablemente por otro medio menos restrictivo del derecho. En tal sentido, no basta con que se trate de una restricción “útil”, “razonable” u “oportuna”⁴³. Que sea “necesaria” supone que no debe limitarse el derecho más allá de lo estrictamente indispensable para garantizar el pleno ejercicio y alcance del derecho a la libertad de expresión⁴⁴.

40. Para determinar si la restricción impuesta por la regulación sobre radiodifusión es proporcionada, debe analizarse si existen o no alternativas menos restrictivas de la libertad de expresión para lograr el fin legítimo perseguido. En otras palabras, entre varias opciones para alcanzar el mismo objetivo, debe escogerse la que restrinja en menor escala el derecho protegido por el artículo 13 de la Convención Americana⁴⁵.

41. Así, por ejemplo, el establecimiento de sanciones penales ante casos de violaciones a la legislación sobre radiodifusión no parece ser una restricción necesaria. En tal sentido, resulta relevante mencionar que tanto la CIDH como la Corte Interamericana han considerado, en todos los casos concretos que han sido objeto de su estudio y decisión, que la protección de ciertos derechos vulnerados por el ejercicio de la libertad de expresión por medio de sanciones penales resultaba desproporcionada e innecesaria en una sociedad democrática.

42. Además, en la medida en que la regulación sobre radiodifusión prevea limitaciones al derecho a la libertad de expresión, estas restricciones deben ser “idóneas” para cumplir la finalidad que se busca a través de su imposición. En este sentido, la regulación debe

⁴² Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 120-123; Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 46.

⁴³ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 46; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 122; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV, Apartado A. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

⁴⁴ Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 83; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 85; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 121-122; Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 46.

⁴⁵ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Cap. III. párr. 79.

ser un instrumento conducente y adecuado para obtener los objetivos legítimos e imperiosos que mediante ella se persiguen⁴⁶.

43. Asimismo, para que las restricciones a la libertad de expresión que establezca la regulación sobre radiodifusión sean legítimas, éstas deberían ser “estrictamente proporcionadas” al fin que las justifica, y ajustarse estrechamente al logro de ese objetivo, interfiriendo en la menor medida posible con el ejercicio legítimo de tal libertad⁴⁷. Al respecto, es preciso analizar en cada caso si la restricción o sacrificio de la libertad de expresión “que ella conlleva resulta exagerado o desmedido frente a las ventajas que mediante ella se obtienen”⁴⁸.

44. Si bien no hay fórmulas de aplicación general que permitan identificar *a priori* si una restricción es proporcionada o no, la Corte Interamericana ha señalado que para establecer la proporcionalidad de una restricción cuando se limita la libertad de expresión con el objetivo de preservar otros derechos, se deben evaluar tres factores: (i) el grado de afectación del otro derecho—grave, intermedia, moderada—; (ii) la importancia de satisfacer el otro derecho; y (iii) si la satisfacción del otro derecho justifica la restricción de la libertad de expresión⁴⁹.

45. De lo hasta aquí expuesto, resulta claro que según los principios desarrollados por el sistema interamericano de protección de derechos humanos, los Estados tienen la facultad y el deber de regular la actividad de radiodifusión. Asimismo, la CIDH y la Corte Interamericana han dado ya algunas pautas que establecen que esta regulación debe cumplir con una serie de requisitos para ser adecuada a los estándares impuestos por el derecho a la libertad de expresión: debe estar establecida en una ley, en sentido material y formal, redactada de manera clara y precisa; debe tener como finalidad garantizar certeza en el ejercicio de la libertad de expresión; así como promover y garantizar un acceso equitativo al ejercicio del derecho, lo que implica que la regulación debe apuntar a lograr diversidad y pluralidad de voces.

C. Sobre la autoridad de aplicación y fiscalización de la actividad de radiodifusión

46. La regulación estatal sobre radiodifusión debe reunir una serie de requisitos para ser compatible con los parámetros impuestos por el derecho consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana. En este sentido, la protección del derecho a la libertad de expresión exige que la autoridad de aplicación y fiscalización de dicha regulación respete ciertas condiciones básicas, como garantía para el adecuado desarrollo del derecho. En efecto, las barreras o limitaciones para el ejercicio de la libertad de expresión pueden provenir, no sólo del marco legal, sino también de prácticas abusivas de los órganos de aplicación.

47. Las normas jurídicas de radiodifusión en la mayoría de los países de la región le reconocen a la autoridad pública competente para aplicar las normas respectivas dos funciones esenciales: el desarrollo e implementación de ciertas políticas de comunicación (aplicación) y el

⁴⁶ Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 83.

⁴⁷ Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 83; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 85; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 123; Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 46.

⁴⁸ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Cap. III. párr. 81. Ver también: Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 83.

⁴⁹ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Cap. III. párr. 82.

control de las regulaciones previamente dictadas (fiscalización). Es importante señalar que aunque en algunos casos se hable de “autoridad de regulación”, conforme a los estándares del sistema interamericano ya expuestos, la regulación del Estado que afecte de manera sustancial el derecho a la libertad de expresión debe encontrarse consagrada en una ley en sentido formal, es decir, en una norma dictada por el órgano legislativo dispuesto por la Constitución. En todo caso, la llamada autoridad de aplicación y fiscalización podría estar facultada para concretar las circunstancias en las cuales serán aplicados los aspectos sustanciales de la política sobre radiodifusión definida previa y claramente en la ley⁵⁰.

48. La autoridad de aplicación y fiscalización de la actividad de radiodifusión debe ser independiente, tanto de la influencia gubernamental como de los grupos privados vinculados a la radiodifusión pública, privada/comercial o comunitaria⁵¹. Debería ser un órgano colegiado que asegure pluralidad en su composición, estar sometido a procedimientos claros, integralmente públicos, transparentes y sometidos estrictamente a los imperativos del debido proceso y a un estricto control judicial⁵². Sus decisiones deben ser públicas, estar ajustadas a las normas legales existentes y encontrarse adecuadamente motivadas⁵³. Finalmente, debe tratarse de un cuerpo responsable que rinda cuentas públicamente de su gestión. Sobre la autoridad de aplicación, la CIDH ha sostenido que “es fundamental que los órganos de regulación o fiscalización de los medios de comunicación sean independientes del poder ejecutivo, se sometan completamente al debido proceso y tengan un estricto control judicial”⁵⁴.

49. Dada la importancia de este tema, resulta relevante detenerse un poco en cada una de sus características.

⁵⁰ Corte I.D.H., *La Expresión “Leyes” en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 36. En el mismo sentido, *Glas Nadezhda Eood and Elenkov v. Bulgaria*, no. 14134/02, § 45, E.C.H.R. (11/10/2007). Disponible en: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?sessionid=39864985&skin=hudoc-en>.

⁵¹ Al respecto, la Recomendación Rec(2000)23 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, citada por el Tribunal Europeo, sostiene que, las “reglas que rigen a las autoridades de regulación del sector de la radiodifusión, en particular su composición, son un elemento clave de su independencia. Estas reglas deberán estar definidas de manera que estén protegidas de toda injerencia, particularmente de parte de fuerzas políticas o de intereses económicos”. Council of Europe. Committee of Ministers. Appendix to Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers to member states. Regla 3. 20 de diciembre de 2000. Disponible en: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2000\)23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2000)23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75).

⁵² El Tribunal Europeo se ha pronunciado sobre las características que debe tener la autoridad de regulación, aplicación y fiscalización del sector de las comunicaciones, en los mismos términos que aquí se indican. Así por ejemplo, en el caso *Glas Nadezhda Eood and Elenkov v. Bulgaria*, el Tribunal Europeo señaló que la Recomendación Rec(2000)23 del Comité de Ministros del Consejo de Europa estableció la independencia y las funciones regulatorias de las autoridades de radiodifusión, recomendando a los Estados Miembros, *inter alia*, “incluir provisiones en sus legislaciones y en sus políticas que encarguen a las autoridades regulatorias del sector de radiodifusión facultades que les permitieran cumplir con su mandato de conformidad con la ley nacional, de manera efectiva, independiente y transparente, de acuerdo con las reglas establecidas por el apéndice de esta recomendación”. *Glas Nadezhda Eood and Elenkov v. Bulgaria*, no. 14134/02, § 33, E.C.H.R. (11/10/2007). Disponible en: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?sessionid=39864985&skin=hudoc-en>.

⁵³ En este sentido, la Recomendación Rec(2000)23, del Comité de Ministros del Consejo de Europa ha indicado que, “27. Toda decisión tomada y norma de regulación adoptada por las autoridades de regulación deberá ser: debidamente motivada conforme al derecho nacional; susceptible de control por las jurisdicciones competentes de acuerdo a la ley nacional; puesta a disposición del público”. Council of Europe. Committee of Ministers. Appendix to Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers to member states. Regla 27. 20 de diciembre de 2000. Disponible en: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2000\)23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2000)23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75).

⁵⁴ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 82.

1. La autoridad de aplicación y fiscalización debería ser un órgano independiente y autónomo del poder político y económico

50. En su Declaración Conjunta de 2001, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE remarcaron que, “[l]as entidades y órganos gubernamentales que regulan la radiodifusión deben estar constituidos de manera de estar protegidos contra las injerencias políticas y comerciales”⁵⁵.

51. En efecto, dada la importancia de las funciones que deben cumplir, es fundamental que los órganos encargados de aplicar políticas y fiscalizar el cumplimiento de la regulación en materia de radiodifusión sean independientes, tanto de la influencia del poder político como de los intereses de los grupos económicos. A este respecto, en la “Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión” (2007), los relatores para la libertad de expresión señalaron que, “la regulación de los medios de comunicación con el propósito de promover la diversidad, incluyendo la viabilidad de los medios públicos, es legítima sólo si es implementada por un órgano que se encuentre protegido contra la indebida interferencia política y de otra índole, de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos”⁵⁶.

52. Es fundamental, en consecuencia, que la autoridad de aplicación y fiscalización en materia de radiodifusión no esté sometida a injerencias políticas del gobierno ni del sector privado vinculado a la radiodifusión. Para ello, es necesario que las reglas que gobiernen la creación y funcionamiento de este órgano aseguren que el mismo tendrá suficientes garantías funcionales, orgánicas y administrativas para no obedecer ni a los imperativos de las mayorías políticas eventuales ni a los intereses de los grupos económicos.

53. Diversas son las medidas que colaboran en asegurar la independencia de este órgano, y al mismo tiempo, a fortalecer su legitimidad. Así, por ejemplo, es importante contemplar un órgano colegiado cuyos miembros sean elegidos a través de un proceso de designación transparente, que permita la participación ciudadana y guiado por criterios de selección previos y objetivos de idoneidad⁵⁷. También debería establecerse un estricto régimen de inhabilidad, incompatibilidad y conflicto de interés para asegurar la independencia tanto del gobierno como de otros sectores vinculados a la radiodifusión⁵⁸. Es necesario aclarar que deben

⁵⁵ Declaración Conjunta sobre los desafíos a la libertad de expresión en el nuevo siglo. 20 de noviembre de 2001. En el mismo sentido, la Recomendación Rec(2000)23 del Comité de Ministros del Consejo de Europa indica que, las “reglas que rigen a las autoridades de regulación del sector de la radiodifusión, en particular su composición, son un elemento clave de su independencia. Estas reglas deberán estar definidas de manera que estén protegidas de toda injerencia, particularmente de parte de fuerzas políticas o de intereses económicos”. Council of Europe. Committee of Ministers. Appendix to Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers to member states. Regla. 3. 20 de diciembre de 2000. Disponible en: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2000\)23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2000)23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75).

⁵⁶ Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión. 12 de diciembre de 2007.

⁵⁷ Sobre el proceso de elección de las autoridades que integren la autoridad de aplicación en materia de radiodifusión, el Comité de Ministros del Consejo de Europa indicó que, “[p]or otro lado, las reglas deben garantizar que los miembros de esas autoridades: sean designados de manera democrática y transparente; no puedan recibir órdenes ni tomar instrucciones de cualquier persona o instancia; se abstengan de efectuar toda declaración o de interponer toda acción susceptible de perjudicar la independencia de sus funciones o de tomar cualquier beneficio. Council of Europe. Committee of Ministers. Appendix to Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers to member states. Reglas 3-5. 20 de diciembre de 2000. Disponible en: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2000\)23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2000)23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75).

⁵⁸ Sobre la importancia de establecer un régimen adecuado de incompatibilidades que garantice la independencia e imparcialidad de la autoridad de aplicación en materia de radiodifusión, el Comité de Ministros del Consejo de Europa ha indicado que, a “tal efecto, deberán estar definidas reglas precisas en materia de incompatibilidades, con el fin de evitar: que las autoridades de regulación estén bajo la influencia del poder político; que los miembros de las autoridades de regulación

ser funcionarios autónomos que sólo están sometidos al imperio de la ley y la Constitución. Además, es conveniente prever plazos fijos de duración de los mandatos que no coincidan con los plazos de duración de los mandatos de quien participa en su designación y que se contemplen renovaciones parciales escalonadas de sus miembros. Asimismo, deberían preverse mecanismos de remoción de los integrantes que sean transparentes, que sólo procedan ante faltas muy graves previamente establecidas en la ley, y que aseguren el debido proceso, en especial, la revisión judicial, para evitar que se utilicen de modo arbitrario o como represalia ante decisiones adoptadas⁵⁹. Por último, es esencial asegurarle a la autoridad de aplicación y fiscalización, autonomía funcional, administrativa y financiera, y un presupuesto fijo (asegurado por ley) adecuado al mandato del que disponga. Finalmente, debe tratarse de un órgano responsable que rinda públicamente cuenta de sus actos.

2. La autoridad de aplicación y fiscalización debe proceder de modo transparente y respetuoso del debido proceso

54. Otra de las garantías para una debida protección del derecho a la libertad de expresión ejercida mediante la radiodifusión es que la autoridad pública con funciones de aplicación de las políticas y de fiscalización de la regulación de esta actividad actúe de manera pública y transparente, respetuosa del debido proceso y sometida a un estricto control judicial⁶⁰.

55. Así, por un lado, en la definición de políticas o en la planificación de medidas de administración de la actividad de radiodifusión, los organismos estatales deben contemplar procedimientos transparentes, públicos, con mecanismos periódicos de rendición pública de cuentas sobre su gestión, y que garanticen una efectiva participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones. Dependiendo del diseño institucional de cada país, la rendición pública de cuentas de este organismo puede proceder ante el Parlamento, la Procuraduría o Auditoría del Estado o, incluso, ante la institución nacional de derechos humanos, como la Defensoría del Pueblo.

56. En este sentido, es importante reiterar que los relatores especiales para la libertad de expresión, en su Declaración Conjunta de 2007, sostuvieron que, “[l]a transparencia debe ser el sello distintivo de los esfuerzos de las políticas públicas en el área de la radiodifusión. Este criterio debe ser aplicable a la regulación, propiedad, esquemas de subsidios públicos y otras iniciativas en cuanto a políticas”⁶¹. Procedimientos transparentes son aquéllos

ejerzan funciones o detenten intereses en empresas u otros organismos del sector de medios de comunicación, o de sectores conexos, que puedan conducir a un conflicto de intereses con la calidad de miembro de la autoridad de regulación. Council of Europe. Committee of Ministers. Appendix to Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers to member states. Regla 4. 20 de diciembre de 2000. Disponible en: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2000\)23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2000)23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75).

⁵⁹ Según la Recomendación Rec(2000)23 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, la “remoción [de los miembros de la autoridad de aplicación] debería ser sólo posible en caso de que no se respeten las reglas de incompatibilidad que deberían respetar o la incapacidad probada de desempeñar sus funciones, sin perjuicio de la posibilidad de que la persona involucrada pueda recurrir a los tribunales para cuestionar su remoción. En ese sentido, la remoción en base a una ofensa no relacionada con sus funciones debería ser posible sólo en instancias graves claramente definidas por la ley, sujetas a una sentencia judicial definitiva de un tribunal”.

⁶⁰ En este sentido, la Recomendación Rec(2000)23 del Comité de Ministros del Consejo de Europa ha indicado que, “27. Toda decisión tomada y norma de regulación adoptada por las autoridades de regulación deberá ser: debidamente motivada conforme al derecho nacional; susceptible de control por las jurisdicciones competentes de acuerdo a la ley nacional; puesta a disposición del público”. Council of Europe. Committee of Ministers. Appendix to Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers to member states. Regla 27. 20 de diciembre de 2000. Disponible en: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2000\)23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2000)23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75).

⁶¹ Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión. 12 de diciembre de 2007.

que están previamente determinados en la regulación, que consagren criterios de evaluación (por ejemplo para asignar o revocar una licencia) objetivos y claros, que contemplen la realización de audiencias públicas, que aseguren acceso a la información pública de los ciudadanos y ciudadanas, y que obliguen a la motivación suficiente de sus decisiones, entre otros requisitos.

57. Por otro lado, en la medida en que dentro de las funciones del órgano estatal se contemple la fiscalización del cumplimiento de la regulación y la aplicación de faltas o sanciones, entonces es crucial que la autoridad respete las garantías del debido proceso consagradas en el artículo 8.1 de la Convención Americana. En particular, la regulación debe contemplar que las personas afectadas en las decisiones que se adopten puedan presentar pruebas de descargo, accedan a decisiones fundadas emitidas dentro de un plazo razonable y puedan recurrir las decisiones que adopte la autoridad de aplicación, entre otras garantías. Sobre este último punto, resulta fundamental que, en todos los casos, las personas afectadas puedan contar con un recurso idóneo y efectivo para controvertir las decisiones administrativas que pueden comprometer su derecho a la libertad de expresión, en los términos del artículo 25 de la Convención Americana.

D. Sobre la asignación y renovación de las frecuencias

58. La asignación de licencias de radio y televisión debe estar orientada por criterios democráticos y procedimientos preestablecidos, públicos y transparentes, que sirvan de freno a la posible arbitrariedad del Estado y que garanticen condiciones de igualdad de oportunidades para todas las personas y sectores interesados. Al respecto, el principio 12 de la Declaración de Principios ha destacado que “[l]as asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos”.

59. Para promover la igualdad de oportunidades en el acceso a los medios de comunicación deben preverse medidas positivas para que los tres sectores de la radiodifusión puedan acceder a las licencias en condiciones equitativas; deben contemplarse criterios democráticos y procedimientos transparentes para la asignación de las licencias; y deben establecerse condiciones de uso de las licencias razonables y no discriminatorias.

1. Criterios y procedimiento de asignación

60. La asignación de licencias de radio o televisión es una decisión que tiene un impacto definitivo sobre el derecho a la libertad de expresión en su doble dimensión: el derecho de todos a expresarse libremente y el derecho a recibir ideas y opiniones diversas. De esta decisión dependerá tanto el acceso a los medios de comunicación de quienes solicitan acceso a las frecuencias, como el derecho de toda la sociedad a recibir información plural en los términos del artículo 13 de la Convención Americana. En efecto, al asignar las frecuencias, el Estado decide cuál es la voz que el público podrá escuchar durante los años venideros. En consecuencia, en este proceso se definen, entre otras cosas, las condiciones sobre las cuales se adelantará la deliberación democrática requerida para el ejercicio informado de los derechos políticos, así como las fuentes de información que le permitirán a cada persona adoptar decisiones informadas sobre sus preferencias personales y formar su propio plan de vida.

61. Los bienes en juego demuestran la enorme importancia que reviste el proceso de asignación de licencias. Por esta razón, este proceso debe encontrarse estrictamente regulado por la ley, caracterizarse por su transparencia⁶² y estar guiado por criterios objetivos, claros,

⁶² Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión. 12 de diciembre de 2007. En este mismo sentido, el Comité de Ministros del Consejo de Europa indicó que, “13. Una de las tareas esenciales de las autoridades de regulación del

públicos y democráticos⁶³. En este mismo sentido, el procedimiento de adjudicación de una licencia debe estar rodeado de suficientes garantías contra la arbitrariedad, incluyendo la obligación de motivar la decisión que concede o niegue la solicitud, y el adecuado control judicial de dicha decisión⁶⁴.

62. En los párrafos que siguen se explican brevemente algunos de los principios que deben guiar este proceso.

63. En primer lugar, los criterios que deben guiar la asignación de licencias deben estar previstos de manera clara y precisa en las normas aplicables, de forma tal que protejan a los solicitantes contra cualquier forma de arbitrariedad. En este sentido, los procedimientos deben ser transparentes, claros y contar con plazos fijos predeterminados. Asimismo, los requisitos de asignación deben consagrarse en leyes claras y precisas de forma tal que se evite cualquier consideración política discriminatoria que pueda afectar la asignación en atención, por ejemplo a las ideas políticas o religiosas o de cualquier otro orden, de la persona que solicita la licencia. Al respecto, el principio 13 de la Declaración de Principios sostiene que, “[l]a utilización del poder del Estado y [...] el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, [...] con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley”.

64. Por otra parte, los criterios de asignación y el procedimiento empleado para aplicarlo, deben limitarse a contemplar los requisitos que resulten necesarios para el logro de una finalidad legítima.

65. Asimismo, los criterios para asignar las licencias deben tener, como una de sus metas, fomentar la pluralidad y diversidad de voces. Por ello, los requisitos para otorgarlas no pueden constituir una barrera desproporcionada para lograr estas finalidades. Así por ejemplo, cuando la oferta en dinero o el criterio económico es el factor excluyente o principal para adjudicar todas las frecuencias de radio o televisión, se compromete el acceso en igualdad de condiciones a las frecuencias y se desalienta el logro del pluralismo y la diversidad. Si bien estos criterios pueden ser considerados objetivos o no discrecionales, cuando se utilizan para asignar todas las frecuencias, terminan excluyendo a amplios sectores sociales del proceso de acceso a las mismas. Al respecto, la CIDH ya ha indicado que “las subastas que contemplen criterios

sector de la radiodifusión es normalmente la concesión de licencias de radiodifusión. Las condiciones fundamentales y los criterios que rigen la concesión y la renovación de las licencias de radiodifusión deben estar claramente definidos por la ley”. Y que: “14. Las reglas que rigen los procedimientos de concesión de licencias de radiodifusión deben ser claras y precisas y deben ser aplicadas de manera abierta, transparente e imparcial. Las decisiones tomadas en esta materia por las autoridades de regulación deben ser objeto de una publicidad apropiada”. Council of Europe. Committee of Ministers. *Appendix to Recommendation Rec(2000)23 of the Committee of Ministers to member states*. Reglas 13-14. 20 de diciembre de 2000. Disponible en: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2000\)23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2000)23&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75).

⁶³ En este sentido, el Comité de Ministros del Consejo de Europa ha recomendado que, las “regulaciones que gobiernan los procedimientos de asignación de licencias de radiodifusión deben ser claras y precisas, y deben ser aplicadas de una manera abierta, transparente e imparcial. Las decisiones de las autoridades regulatorias en este contexto deben ser públicas”. Recomendación Rec(2000)23. Comité de Ministros del Consejo de Europa. 20 de diciembre de 2003, párr. 14.

⁶⁴ De la misma forma, el Tribunal Europeo ha entendido que, en “relación con los procedimientos relacionados con las licencias, la Corte reitera que la manera en que los criterios de licenciamiento son aplicados durante el proceso de adjudicación debe proveer suficientes garantías contra la arbitrariedad, incluyendo la expresión de razones de parte de las autoridades de regulación cuando deniegan una licencia de radiodifusión”. *Meltex Ltd. & Mesrop Movsesyan v. Armenia*. Sentencia de 17 de junio de 2008, párr. 81. Disponible en: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Meltex&sessionid=39882418&skin=hudoc-en>.

únicamente económicos o que otorguen concesiones sin una oportunidad equitativa para todos los sectores son incompatibles con la democracia y con el derecho a la libertad de expresión e información garantizados en la Convención Americana [...] y en la Declaración de Principios⁶⁵.

66. Por las mismas razones planteadas en los párrafos anteriores, los procedimientos de asignación de las licencias no deberían contemplar requisitos técnicos o administrativos con exigencias no razonables que requieran, en todos los casos, la contratación de técnicos o especialistas, pues ello, indirectamente, coloca al factor económico como una barrera para el acceso a la frecuencia. Asimismo, la distancia geográfica tampoco debería operar como una barrera para el acceso a las licencias, por ejemplo exigiendo a los medios de comunicación rurales trasladarse a la capital del país para formalizar una solicitud.

67. Finalmente, en todos los casos la decisión en virtud de la cual se acepta o se niega una solicitud en materia de asignación de frecuencias, debe ser pública, motivada en la ley y sometida a estricto control judicial. En este punto, es fundamental que la autoridad de aplicación aporte razones objetivas y suficientes de manera tal que todas las personas estén protegidas contra posibles actos de arbitrariedad⁶⁶.

2. Reconocimiento de los distintos sectores

68. El alcance democrático de la libertad de expresión reconocido por la Convención Americana incluye no sólo el derecho de cada persona a expresarse libremente, sino también el derecho del público a recibir la máxima diversidad posible de información e ideas. Ello implica, entre otras cosas, que la regulación sobre radiodifusión contemple reservas del espectro para un sistema de medios de comunicación diverso que pueda representar, en conjunto, la diversidad y pluralidad de ideas, opiniones y culturas de una sociedad.

69. En tal sentido, los diferentes tipos de medios de comunicación (públicos independientes del Poder Ejecutivo, privados con fines de lucro, y comunitarios o privados sin fines de lucro) deben ser reconocidos y deben poder tener acceso, en condiciones de equidad, a todas las plataformas de transmisión disponibles, incluyendo el nuevo dividendo digital⁶⁷. En secciones posteriores de este capítulo se desarrollarán algunos aspectos de cada uno de estos sectores. Baste por ahora indicar que de lo que se trata es de lograr una mayor diversidad en el proceso comunicativo, con lo cual deben darse las condiciones para que pueda existir una verdadera radiodifusión pública independiente del poder político o del órgano ejecutivo, una radio privada comercial o comunitaria libre, vigorosa e independiente.

⁶⁵ CIDH. Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión, párr. 414. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala2003sp/capitulo7.htm>. Asimismo, el mecanismo de la subasta ha sido declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de México, en tanto, "viola los principios de igualdad de libre concurrencia porque se privilegia el aspecto económico para la asignación, y atenta además contra la libertad de expresión". En la sentencia, se analiza la constitucionalidad del artículo 17 del Decreto que modificaba la Ley Federal de Telecomunicaciones de 11 de abril de 2006. Al respecto, ver: <http://www.scjn.gob.mx>.

⁶⁶ El Tribunal Europeo se ha pronunciado sobre este tema al considerar, "que un procedimiento de adjudicación de licencias donde la autoridad de regulación a cargo no ofrece las razones de sus decisiones, no provee una adecuada protección del derecho fundamental a la libertad de expresión contra las interferencias arbitrarias de las autoridades públicas". *Meltex Ltd. & Mesrop Movsesyan v. Armenia*. Sentencia de 17 de junio de 2008, párr. 83. Disponible en: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Meltex&sessionid=39882418&skin=hudoc-en>.

⁶⁷ Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión. 12 de diciembre de 2007.

3. Condiciones de uso exigidas

70. El reconocimiento legal para acceder a una licencia no es suficiente para garantizar la libertad, el pluralismo y la diversidad, si existen normas que establecen condiciones arbitrarias o discriminatorias en el uso de la licencia.

71. Así por ejemplo, son arbitrarias las limitaciones de tiempo excesivamente breves para las concesiones, que dificulten que los medios comerciales puedan recuperar la inversión o llevar adelante un negocio rentable, o que las radios sociales o comunitarias puedan realmente llevar a cabo su proyecto comunicativo. También pueden dar lugar a decisiones arbitrarias las concesiones que no conducen a la celebración de un contrato en el que se incluyan de manera expresa las reglas de uso de la licencia o las condiciones en las que se pueden solicitar enmiendas a las reglas acordadas.

72. Son discriminatorias, por ejemplo, las limitaciones que pueden estar previstas en la legislación, o que se imponen en la práctica, que establecen para cierto tipo de medios restricciones en cuanto a contenidos, potencia, cobertura territorial o acceso a fuentes de financiamiento, sin un argumento suficiente, objetivo y razonable, que persiga una finalidad legítima ajustada a la Convención Americana.

73. En todo caso, es fundamental que los requisitos administrativos, económicos y técnicos que se exijan para el uso de licencias sean los estrictamente necesarios para garantizar su funcionamiento, que estén previstos en la regulación de modo claro y preciso, y que no puedan ser modificados de manera injustificada mientras dura la licencia.

4. Sobre la renovación de las licencias

74. La CIDH ya ha reconocido que los Estados tienen la potestad de administrar el espectro radioeléctrico y, concretamente, de establecer previamente términos de duración de las concesiones y decidir sobre su renovación o no a la finalización de los plazos respectivos⁶⁸. En el caso en que la regulación contemple la posibilidad de renovar o prorrogar las licencias, al igual que el procedimiento de asignación, el procedimiento de renovación o prórroga debería estar regulado por la ley, ser transparente, estar guiado por criterios objetivos, claros y democráticos, y asegurar el debido proceso⁶⁹.

75. En este sentido, toda decisión en esta materia debería ser motivada en razones objetivas y someterse a un proceso público, respetuoso del debido proceso. Al respecto, la CIDH ha sostenido que en estos procesos, "los Estados deben procurar, bajo el principio de igualdad de oportunidades, procedimientos abiertos, independientes y transparentes que contengan criterios claros, objetivos y razonables, que eviten cualquier consideración de política discriminatoria por la línea editorial del medio de comunicación"⁷⁰.

76. En especial, la regulación debe contemplar plazos y criterios objetivos a fin de evitar que la situación de incertidumbre se convierta en un instrumento de presión indebida sobre los medios de comunicación que aspiran a renovar su licencia. Asimismo, el procedimiento para revisar la renovación de las licencias debe contemplar avisos previos con plazos de

⁶⁸ CIDH. 25 de mayo de 2007. Comunicado de Prensa N° 29/07. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2007/29.07sp.htm>.

⁶⁹ Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión. 12 de diciembre de 2007.

⁷⁰ CIDH. 25 de mayo de 2007. Comunicado de Prensa N° 29/07. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/Comunicados/Spanish/2007/29.07sp.htm>.

anticipación suficiente, y garantizar que efectivamente puedan participar tanto el que aspira a renovar la licencia como cualquier persona interesada. En todo caso, el hecho de ser licenciataria—si se demuestra además que se dio cumplimiento a los requisitos exigidos y a los compromisos asumidos derivados de la adjudicación de la licencia—, puede ser valorado positivamente en el procedimiento de evaluación de la solicitud de renovación.

77. Por lo demás, la decisión para renovar o no una licencia debe analizar en el caso concreto cómo compatibilizar el objetivo de fomentar la pluralidad y diversidad de voces, en particular en países o regiones con índices de concentración de la propiedad de los medios de comunicación muy altos, con la prohibición de castigar la línea editorial o informativa de un medio. Al respecto, la Relatoría Especial ha recomendado a los Estados que la regulación sobre radiodifusión establezca que en la asignación de frecuencias se tengan en cuenta “criterios democráticos que garanticen la igualdad de oportunidades de todos los individuos en el acceso y la operación de estos medios en condiciones de equidad, sin restricciones desproporcionadas o irrazonables” y que “se evite la asignación, el retiro o la no renovación de las frecuencias o licencias por razones discriminatorias o arbitrarias”⁷¹. Es por ello que resulta fundamental, a fin de evitar arbitrariedades, que la regulación establezca previamente y de manera clara y precisa los criterios que guiarán la decisión sobre las solicitudes de renovación de licencias.

78. Por último, para disminuir el margen de una posible arbitrariedad, el procedimiento para analizar la renovación de una licencia debe ser llevado adelante por un órgano que reúna los requisitos enumerados en los párrafos anteriores de este documento, entre los que se destacan la independencia respecto del poder político y el sector vinculado a la radiodifusión. Asimismo debe ser un mecanismo transparente y público, que contemple, por ejemplo, la realización de audiencias en las que pueda escucharse la opinión del público. Es crucial también que permita el derecho de quien aspira a la renovación a ser oído y ofrecer prueba, antes de la adopción de cualquier decisión; que se garantice el derecho a acceder a una decisión fundada, y en un plazo razonable; y que se asegure el control judicial posterior.

E. Sobre la transformación digital

79. El desarrollo tecnológico ofrece una oportunidad fundamental para garantizar acceso a las frecuencias a personas o sectores generalmente marginados o excluidos. En este sentido, el desafío en estos tiempos, y en el futuro inmediato, es convertir la actual desigualdad en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en una oportunidad digital para todos y todas.

80. La transformación tecnológica en la radiodifusión debería tener como meta asegurar que el nuevo dividendo digital haga un uso óptimo del espectro para asegurar la mayor pluralidad y diversidad posible. Para ello, los Estados deberían establecer mecanismos legales específicos para llevar adelante la transición a los servicios de radiodifusión digitales. Esta regulación debería contemplar un programa de migración que tenga en cuenta las necesidades y capacidades de los distintos actores involucrados en este proceso, así como el nivel de aplicación de las nuevas tecnologías. En particular, los Estados deberían evaluar las posibilidades de emisión derivadas del uso del dividendo digital, considerando este cambio tecnológico como una oportunidad para incrementar la diversidad de voces y habilitar el acceso de nuevos sectores de la población a los medios de comunicación⁷². Al mismo tiempo, los Estados deberían adoptar

⁷¹ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 106.

⁷² Al respecto, la Declaración de Principios de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI, aprobada en Ginebra en 2003), convocada por la Asamblea General de la ONU mediante la Resolución 56/183 de 21 de diciembre de 2001, afirma que, “[s]omos plenamente conscientes de que las ventajas de la revolución de la tecnología de la información están en la actualidad desigualmente distribuidas entre los países desarrollados y en desarrollo, así como dentro de las

medidas para evitar que el costo de la transición analógica a la digital limite la capacidad de los medios de comunicación en función de los costos económicos.

81. Al respecto, en su Declaración Conjunta de 2007, los relatores especiales de la ONU, la OEA, la OSCE y la Comisión Africana resaltaron que, “[e]n la planificación de la transición de la radiodifusión análoga a la digital se debe considerar el impacto que tiene en el acceso a los medios de comunicación y en los diferentes tipos de medios. Esto requiere un plan claro para el cambio que promueva, en lugar de limitar, los medios públicos. Se deben adoptar medidas para asegurar que el costo de la transición digital no limite la capacidad de los medios comunitarios para operar”⁷³.

82. Por lo demás, debe tenerse en cuenta que los Estados de la región han reconocido la importancia de adoptar medidas para reducir la brecha digital entre los países. Así, mediante la resolución 2440 (XXXIX-O-09) de la Asamblea General de la OEA, los Estados miembros acordaron, entre otras cosas, que la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL) debería continuar apoyando a los Estados en la adecuación de sus tecnologías y sus normativas para lograr la optimización en el uso del espectro⁷⁴.

F. Sobre los medios públicos de comunicación

83. Los medios públicos de comunicación pueden (y deberían) desempeñar una función esencial para asegurar la pluralidad y diversidad de voces necesarias en una sociedad democrática. Su papel es fundamental a la hora de proveer contenidos no necesariamente comerciales, de alta calidad, articulados con las necesidades informativas, educativas y culturales de la población. Sin embargo, para que los medios públicos puedan realmente cumplir su función, debe tratarse de medios públicos independientes del Poder Ejecutivo; verdaderamente pluralistas; universalmente accesibles; con financiamiento adecuado al mandato previsto por la ley; y que contemplen mecanismos de rendición de cuentas y de participación de la comunidad en las distintas instancias de producción, circulación y recepción de contenidos.

84. Al respecto, en su Declaración Conjunta de 2007, los relatores especiales para la libertad de expresión de la ONU, la OEA, la OSCE y la Comisión Africana sostuvieron que, “[s]e requieren medidas especiales para proteger y preservar los medios públicos en el nuevo espacio

sociedades. Estamos plenamente comprometidos a convertir la brecha digital en una oportunidad digital para todos, especialmente aquellos que corren peligro de quedar rezagados y aún más marginados” (principio 5). La resolución agrega que, al “construir la Sociedad de la Información prestaremos especial atención a las necesidades especiales de los grupos marginados y vulnerables de la sociedad, en particular los migrantes, las personas internamente desplazadas y los refugiados, los desempleados y las personas desfavorecidas, las minorías y las poblaciones nómadas. Reconoceremos, por otra parte, las necesidades especiales de personas de edad y las personas con discapacidades” (principio 13).

También resulta relevante citar la Resolución 2007/2253, sobre concentración y pluralismo de los medios de comunicación en la Unión Europea de 25 de septiembre de 2008, en la que el Parlamento Europeo, “[p]ide un enfoque equilibrado respecto a la asignación del dividendo digital con objeto de asegurar un acceso equitativo para todos los actores, salvaguardando con ello el pluralismo de los medios de comunicación” (2007/2253(INI), párr. 47). Asimismo, en la Resolución 2003/2237, sobre el peligro que corre en la Unión Europea, y particularmente en Italia, la libertad de expresión y de información (apartado 2 del artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales), el Parlamento Europeo “[s]eñala que los medios de comunicación digitales no garantizarán de forma automática una mayor libertad de elección, dado que las mismas empresas de medios de comunicación que ya dominan los mercados nacionales y mundiales de los medios de comunicación también controlan los portales de contenidos dominantes en Internet, y que la promoción de la formación básica en la comunicación y la técnica digitales es un aspecto estratégico del desarrollo de un pluralismo duradero de los medios de comunicación; expresa su preocupación por el abandono de las frecuencias analógicas en algunas zonas de la Unión” (2003/2237(INI), párr. 7).

⁷³ Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión. 12 de diciembre de 2007.

⁷⁴ Asamblea General de la OEA. Resolución 2440 (XXXIX-O/09), “Desarrollo de las telecomunicaciones en la región para reducir la brecha digital”.

radioeléctrico. El mandato de los medios públicos debe estar claramente establecido por ley y debe incluir, entre otros, el contribuir a la diversidad, la cual debe ir más allá de ofrecer diferentes tipos de programación, dar voz a y satisfacer las necesidades de información e intereses de todos los sectores de la sociedad. Se deben explorar mecanismos innovadores para el financiamiento de los medios públicos, de forma tal que éste sea suficiente para permitirles cumplir con su mandato de servicio público, que sea garantizado por adelantado para periodos de varios años y que sea ajustado de acuerdo a la inflación⁷⁵.

1. Mandato establecido por ley

85. En primer lugar, es importante que los Estados regulen la actividad de los medios públicos de comunicación mediante una ley. Ésta debería establecer objetivos y mandatos complementarios, y no competitivos, con los de los medios de comunicación privados—en especial, los comerciales—.

86. Asimismo, la ley debería asegurar: (1) el carácter no gubernamental o independiente del sistema de medios públicos; (2) los aspectos vinculados con la programación orientada al interés público; (3) la gratuidad; (4) la cobertura en todo el territorio del Estado; y (5) la forma de su financiamiento. La existencia de lineamientos legales claros, al mismo tiempo, fortalece el proyecto comunicacional del sistema de medios públicos.

87. Es importante resaltar que en su “Declaración Conjunta sobre medios de comunicación y elecciones” (2009), los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OSCE, la OEA y la Comisión Africana reconocieron que, por ejemplo, en períodos electorales, los medios de comunicación públicos tienen ciertas obligaciones específicas para asegurar que la sociedad acceda a información plural, imparcial y equilibrada que refleje las propuestas de los distintos partidos políticos y candidatos o candidatas⁷⁶.

2. Independencia

88. En segundo lugar, en tanto se ha reconocido que la libertad de expresión exige necesariamente una amplia pluralidad en la información⁷⁷, es esencial garantizar que estos medios públicos sean *independientes* del gobierno. Para la CIDH, la independencia de los medios de comunicación públicos contribuye asimismo a su credibilidad y legitimidad. A este respecto, es importante recordar que, de conformidad con el principio 12 de la Declaración de Principios, la existencia de *monopolios u oligopolios públicos* o privados se constituye en un serio obstáculo para la difusión del pensamiento propio, como también para la recepción de opiniones diferentes. En palabras de la Relatoría Especial, “[t]anto la Corte Interamericana como la [CIDH] han manifestado que la libertad de expresión requiere que los medios de comunicación social estén

⁷⁵ Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión. 12 de diciembre de 2007.

⁷⁶ Declaración Conjunta sobre medios de comunicación y elecciones. 15 de mayo de 2009. Asimismo, resulta relevante citar la Resolución 2007/2253, sobre concentración y pluralismo de los medios de comunicación en la Unión Europea de 25 de septiembre de 2008, en la que el Parlamento Europeo, pide “a los Estados miembros que apoyen unos servicios públicos de radiodifusión de elevada calidad capaces de ofrecer una verdadera alternativa a la programación de las cadenas comerciales y que, sin tener necesariamente que competir por las cuotas de pantalla y los ingresos procedentes de la publicidad, ocupen un lugar más visible en el panorama europeo como pilares de la preservación del pluralismo de los medios de comunicación, el diálogo democrático y el acceso de todos los ciudadanos a unos contenidos de calidad” (2007/2253(INI), párr. 32).

⁷⁷ Ver, entre otros, CIDH. Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión, párr. 419. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala2003sp/capitulo7.htm>. Nuevamente corresponde aclarar que en esta cita, el término “información” está considerado en su acepción amplia, que incluye opiniones, ideas, expresiones artísticas, culturales, etc.

abiertos a todos sin discriminación, o más exactamente que no haya individuos o grupos que estén excluidos del acceso a tales medios. Exige igualmente ciertas condiciones respecto a éstos, de manera que, en la práctica, sean verdaderos instrumentos de la libertad de expresión⁷⁸.

89. En tal sentido, los Estados deben orientar los medios de comunicación públicos al mandato de pluralidad y diversidad de expresiones e informaciones; lo que implica necesariamente que no estén sometidos a injerencias arbitrarias del gobierno ni del sector privado vinculado a la radiodifusión. Así, la radio y la televisión públicas no pueden ser utilizadas como herramientas de comunicación o propaganda de los gobiernos, sino como espacios informativos y culturales autónomos que actúen al servicio de los intereses de la sociedad en su conjunto. Su programación debería: (1) difundir producciones artísticas, culturales, científicas, académicas y educativas de interés general llevadas a cabo en los diversos puntos del país; (2) informar sobre cuestiones de interés público; y (3) reflejar el pluralismo político, social, geográfico, religioso, cultural, lingüístico y étnico de la sociedad⁷⁹.

90. Para asegurar la autonomía de los medios públicos se debería establecer por ley la independencia de su línea editorial o informativa⁸⁰. Asimismo, no obstante cada uno de los Estados puede definir el diseño institucional más adecuado, es importante que todos los medios de radiodifusión gestionados por el Estado estén supervisados por una autoridad independiente, cuyos integrantes sean elegidos mediante un procedimiento transparente y competitivo en función de la idoneidad profesional y ética⁸¹. La legislación debería contemplar un régimen severo de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de interés. Los Estados deberían contemplar también requisitos y procedimientos de designación y remoción objetivos y transparentes para los directivos de cada uno de los medios de públicos de comunicación que no deberían ser de libre nombramiento y remoción del Poder Ejecutivo Nacional.

3. Acceso universal y financiamiento adecuado

91. El sistema de radios y canales de televisión públicos debe tender a su gratuidad y tener alcance en todo el territorio del Estado a fin de garantizar los derechos de libertad de expresión y acceso a la información de todas las personas bajo su jurisdicción sin discriminación en función de las condiciones sociales, económicas o geográficas.

92. Para que el sistema de medios públicos se adecue a los parámetros del derecho a la libertad de expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana, no sólo debe garantizar pluralidad y diversidad de voces en su programación, sino también que la mayor cantidad de personas puedan acceder a ella. En tal sentido, los Estados deben promover que las personas que habitan en zonas donde no existen otros medios de comunicación —por ejemplo

⁷⁸ CIDH. Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión. Octubre 2000. Sección B: Interpretación, párr. 53.

⁷⁹ En tal sentido, el artículo 15 de la Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece que, "1. Los pueblos indígenas tienen derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación pública y los medios de información públicos"; y su artículo 16 que, "2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena".

⁸⁰ En este sentido, los relatores para la libertad de expresión sostuvieron que la injerencia arbitraria del gobierno constituye "una amenaza a la diversidad de los medios". Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión. 12 de diciembre de 2007.

⁸¹ En cuanto a la integración del directorio de los medios de comunicación públicos, es relevante lo recomendado por el Consejo Europeo, en cuanto a que, las "reglas que gobiernan el *status* de los cuerpos directivos de las emisoras públicas, especialmente en cuanto a la designación de sus miembros, deben ser definidas de manera tal que se evite cualquier riesgo de intervención política o de otra naturaleza" (Consejo Europeo, Recomendación N° R (96) 10, sobre la garantía de independencia de las organizaciones que prestan servicio de radiodifusión pública).

por no constituir un negocio rentable para los sectores privados—; o que no puedan pagar un servicio de televisión de paga, tengan acceso a los medios públicos.

93. El Estado debe asegurar que estos medios de comunicación cuenten con fondos públicos suficientes y estables. El financiamiento público adecuado al mandato establecido por la ley es una garantía contra la injerencia arbitraria de sectores públicos y privados. En tal sentido, si bien pueden preverse otras formas de financiamiento complementarias, éstas no pueden condicionar su misión de servicio público determinando sus contenidos. Por lo demás, los medios públicos de comunicación deben contar con un presupuesto estable y autonomía financiera que impida injerencias arbitrarias también del sector gubernamental.

4. Transparencia y rendición de cuentas

94. Los medios públicos de comunicación deben actuar de modo transparente. Ello implica, por un lado, que los Estados garanticen acceso a la información sobre todos los aspectos vinculados a su gestión (salvo las garantías propias del periodismo como la reserva de la fuente de la información); y por otro, que se contemplen mecanismos de rendición de cuentas y de participación ciudadana, por ejemplo para la recepción de propuestas y de comentarios o quejas por parte de la audiencia.

95. Como ya se examinara *supra*, en todo lo vinculado a la actividad de radiodifusión, los Estados deben actuar de modo transparente y público pues, tal como establecieron los relatores especiales para la libertad de expresión en su Declaración Conjunta de 2007, “[l]a transparencia debe ser el sello distintivo de los esfuerzos de las políticas públicas en el área de la radiodifusión. Este criterio debe ser aplicable a la regulación, propiedad, esquemas de subsidios públicos y otras iniciativas en cuanto a políticas”⁸².

G. Sobre los medios comunitarios de radiodifusión

96. El derecho a la libertad de expresión exige que los Estados no sólo se abstengan de realizar acciones que impiden el ejercicio del derecho, sino además que adopten medidas para garantizar su ejercicio en condiciones de igualdad y no discriminación⁸³. Así, por ejemplo, se deben remover los obstáculos que impiden que ciertos sectores sociales puedan acceder a los medios de comunicación; y, al mismo tiempo, promover activamente, la inserción de grupos desfavorecidos o actualmente marginados en los medios de comunicación.

97. En varias oportunidades, la CIDH y la Relatoría Especial han reconocido que los medios de comunicación comunitarios cumplen en nuestra región una función fundamental para el ejercicio de distintos sectores de la sociedad a la libertad de expresión y al acceso a la información⁸⁴. En dichos pronunciamientos han establecido que resulta necesario que los Estados los reconozcan legalmente y que se contemplen reservas de espectro para este tipo de

⁸² Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión. 12 de diciembre de 2007.

⁸³ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III, párr. 230. En general, sobre la obligación del Estado de garantizar los derechos sin discriminación, ver: Corte I.D.H., *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párrs. 103-104.

⁸⁴ CIDH. Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión, párr. 414. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala2003sp/capitulo7.htm>; CIDH. Informe Anual 2002. Volumen III: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV: Libertad de expresión y pobreza, párr. 41.

medios, así como condiciones equitativas de acceso a las licencias que diferencien las realidades distintas de los medios privados no comerciales⁸⁵.

1. Importancia y características

98. En su Informe Anual 2002, la Relatoría Especial, en el capítulo sobre “Libertad de expresión y pobreza”, señaló:

La libertad de los individuos para debatir y criticar abiertamente las políticas y las instituciones los protege contra las violaciones a los derechos humanos. La apertura de los medios de difusión no solo promueve las libertades civiles y políticas, sino que a menudo contribuye a los derechos económicos, sociales y culturales. En algunos casos la utilización de los medios de comunicación ha ayudado a generar conciencia pública y ejercer presiones para que se adopten medidas tendientes a mejorar la calidad de vida de los sectores marginales o más vulnerables de la población.

Sin embargo, la utilización de los medios tradicionales de comunicación masiva no siempre se presenta como medio accesible para la difusión de las necesidades y reivindicaciones de los sectores más empobrecidos o vulnerables de la sociedad. En este sentido, los medios comunitarios de comunicación y difusión vienen insistiendo desde hace tiempo para incluir en las agendas nacionales, estrategias y contenidos que atiendan a las necesidades de éstas comunidades⁸⁶.

99. Y más adelante, en el mismo informe, indicó que:

La necesidad creciente de expresión de las mayorías y minorías sin acceso a medios de comunicación, y su reivindicación del derecho de comunicación, de libre expresión de ideas, de difusión de información hace imperante la necesidad de buscar bienes y servicios que les aseguren condiciones básicas de dignidad, seguridad, subsistencia y desarrollo⁸⁷.

100. En el mismo sentido, en su informe “Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala”, la CIDH indicó que:

La [CIDH] y su Relatoría [Especial] entienden que las radios comunitarias son positivas porque fomentan la cultura e historia de las comunidades, siempre que lo hagan en el marco legal. La Comisión recuerda que la entrega o renovación de licencias de radiodifusión debe estar sujeta a un procedimiento claro, justo y objetivo que tome en consideración la importancia de los medios de comunicación para que todos los sectores de la sociedad [...] participen informadamente en el proceso democrático. Particularmente, las radios comunitarias son de gran importancia para la promoción de la cultura nacional, el desarrollo y la educación de las distintas comunidades [...] ⁸⁸.

101. A su turno, en el Informe Anual 2007, la Relatoría Especial sostuvo que la normativa sobre radiodifusión comunitaria debe reconocer las características especiales de estos medios y contener, como mínimo, los siguientes elementos: (a) la existencia de procedimientos

⁸⁵ CIDH. Informe Anual 2007. Volumen II: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Conclusiones y Recomendaciones, párr. 5.

⁸⁶ CIDH. Informe Anual 2002. Volumen III: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV: Libertad de expresión y pobreza, párrs. 37-38.

⁸⁷ CIDH. Informe Anual 2002. Volumen III: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV: Libertad de expresión y pobreza, párr. 41.

⁸⁸ CIDH. Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión, párr. 414. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala2003sp/capitulo7.htm>.

sencillos para la obtención de licencias; (b) la no exigencia de requisitos tecnológicos severos que les impida, en la práctica, siquiera que puedan plantear al Estado una solicitud de espacio; y (c) la posibilidad de que utilicen publicidad como medio para financiarse. En ese informe, la Relatoría Especial recomendó a los Estados: “[l]egislar en materia de radiodifusión comunitaria, de manera que se destine parte del espectro a radios comunitarias, y que en la asignación de estas frecuencias se tomen en cuenta criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a las mismas”⁸⁹.

102. Todos estos elementos están contenidos también en la “Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión” (2007) de los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OSCE, la OEA y la Comisión Africana. La Relatoría Especial añadió también que, “[e]n la misma línea, es necesaria una legislación que defina apropiadamente el concepto de radio comunitaria y que incluya su finalidad social, su carácter de entidades sin fines de lucro y su independencia operativa y financiera”⁹⁰.

103. Finalmente, en su Informe Anual 2008, la Relatoria Especial señaló que:

[L]as personas que integran los grupos sociales tradicionalmente marginados, discriminados o que se encuentran en estado de indefensión, son sistemáticamente excluidas, por diversas razones, del debate público. Estos grupos no tienen canales institucionales o privados para ejercer en serio y de manera vigorosa y permanente su derecho a expresar públicamente sus ideas y opiniones o para informarse sobre los asuntos que los afectan. Este proceso de exclusión ha privado también a las sociedades de conocer los intereses, las necesidades y propuestas de quienes no han tenido la oportunidad de acceder, en igualdad de condiciones, al debate democrático. El efecto de este fenómeno de exclusión es similar al efecto que produce la censura: el silencio⁹¹.

104. Es por todas las razones mencionadas que se ha reconocido que los medios de comunicación comunitarios desempeñan una función esencial no sólo en el proceso de inclusión social, sino como mecanismos para fomentar la cultura e historia, y para el desarrollo y educación de las distintas comunidades⁹².

105. En especial, los medios de comunicación comunitarios son fundamentales para garantizarle a los pueblos indígenas de nuestra región efectivo respeto por la libertad de expresión y el acceso a la información. En tal sentido, conviene recordar que tanto la Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en su artículo 16⁹³, como el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobado por

⁸⁹ CIDH. Informe Anual 2007. Volumen II: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Conclusiones y Recomendaciones, párr. 6.

⁹⁰ CIDH. Informe Anual 2007. Volumen II: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Conclusiones y Recomendaciones, párr. 5.

⁹¹ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 100.

⁹² CIDH. Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión, párr. 414. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala2003sp/capitulo7.htm>.

⁹³ El artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas establece que, “1. *Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación alguna*”; y que, “2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena. Los Estados, sin perjuicio de la obligación de asegurar plenamente la libertad de expresión, deberán alentar a los medios de comunicación privados a reflejar debidamente la diversidad cultural indígena”. El resaltado es nuestro.

la CIDH el 25 de febrero de 2007, en su artículo VIII.2⁹⁴, reconocen el derecho de los pueblos indígenas a establecer sus propios medios de comunicación en sus propios idiomas. Pero los medios de comunicación comunitarios no sirven sólo a los pueblos indígenas. Como lo indicó la Relatoría Especial en su Informe Anual 2008, se encuentran en circunstancia de exclusión e invisibilización, por ejemplo, las mujeres madres cabeza de familia que viven en situación de pobreza (o extrema pobreza) que no tienen los medios para difundir sus necesidades e intereses y que deben soportar los efectos de una cultura sexista alimentada, en no pocos casos, por el poderoso flujo masivo de informaciones y opiniones al cual ellas no pueden acceder; afrodescendientes que viven en zonas marginales y deben soportar las consecuencias de culturas racistas sin poder incidir decisivamente en los debates que ayudarían a revertir los procesos de discriminación; comunidades rurales o barriales organizadas con el propósito de superar situaciones indignantes de marginalidad social, que no pueden conocer alternativas exitosas de acción colectiva ni informar adecuadamente a la sociedad sobre sus necesidades y propuestas; personas con discapacidad física o psíquica, cuyas necesidades e intereses son sistemáticamente excluidas de la deliberación colectiva. En fin, millones de personas cuya libertad de expresión no se encuentra suficientemente asegurada, todo lo cual conduce a una falla fundamental en el proceso de deliberación democrática⁹⁵.

2. Reconocimiento legal

106. Muchas legislaciones de nuestros países aún establecen prohibiciones o barreras desproporcionadas que impiden que sectores privados no comerciales puedan acceder a los medios de comunicación. Es importante por ello que la regulación sobre radiodifusión reconozca expresamente el derecho de las organizaciones sin fines de lucro a ser propietarias de medios de comunicación audiovisual. Como ha dicho la Relatoría Especial, “se trata en estos casos de un marco normativo que promueva la vitalidad de la democracia si se atiende al hecho de que el proceso comunicativo no sólo debe satisfacer las necesidades de consumo de los habitantes (necesidades legítimas de entretenimiento, por ejemplo), sino las necesidades de información de los ciudadanos”⁹⁶.

107. En tal sentido, en su “Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión”, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA, la OSCE y la Comisión Africana destacaron que, “[l]a radiodifusión comunitaria debe estar expresamente reconocida en la ley como una forma diferenciada de medios de comunicación”. En el mismo sentido indicaron que “los diferentes tipos de medios de comunicación (públicos y privados, con y sin fines de lucro) deben ser capaces de operar en, y tener acceso equitativo a todas las plataformas de transmisión disponibles, incluyendo el nuevo dividendo digital”⁹⁷.

108. La legislación debería definir apropiadamente el concepto de medio de comunicación comunitario, incluyendo su finalidad social y no comercial, y su independencia operativa y financiera del estado y de intereses económicos⁹⁸. Asimismo, la legislación debería:

⁹⁴ El artículo VIII.2 del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas dispone que, los “Estados tomarán medidas para promover y asegurar que sean transmitidos programas en lengua indígena por las radios y televisores de las regiones de alta presencia indígena, y para apoyar la creación de radioemisoras y otros medios de comunicación indígenas”. El resaltado es nuestro.

⁹⁵ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 101.

⁹⁶ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 107.

⁹⁷ Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión. 12 de diciembre de 2007.

⁹⁸ CIDH. Informe Anual 2007. Volumen II: Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Conclusiones y Recomendaciones, párr. 5.

(1) prever procedimientos sencillos para la obtención de licencias; (2) la no exigencia de requisitos tecnológicos severos que les impida acceder a ellas; y (3) la posibilidad de que utilicen distintas fuentes de financiación, como la publicidad, como medio para financiarse⁹⁹. En todo caso, la legislación debería incluir suficientes garantías para que por vía de la financiación oficial no se conviertan en medios dependientes del Estado.

3. Reservas de espectro y condiciones equitativas de acceso y de uso de las licencias

109. Dada la situación de exclusión existente, los Estados deben adoptar medidas positivas para incluir a los sectores sin fines comerciales en los medios de comunicación¹⁰⁰. Entre estas medidas aparece la de asegurar frecuencias del espectro de radiodifusión para los distintos tipos de medios, y disponer específicamente que ciertas frecuencias sean reservadas para el uso de los medios comunitarios, en especial cuando éstos no estén representados equitativamente en el espectro. Al respecto, la Relatoría Especial ha insistido en la necesidad de que la regulación sobre radiodifusión establezca el deber de destinar parte del espectro a medios de comunicación comunitarios¹⁰¹.

110. Otra de las medidas que debe promover el Estado para generar oportunidades equitativas para una igualdad real en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana, es establecer procedimientos especiales para que los sectores sin fines comerciales puedan acceder a las licencias. En tal sentido, deberían contemplarse procedimientos que no exijan requisitos tecnológicos severos que, en la práctica, impacten discriminatoriamente en estos sectores impidiéndoles siquiera formalizar una solicitud de licencia. Por el contrario, los requisitos para acceder a las licencias deberían contemplar las necesidades específicas de los radiodifusores comunitarios.

111. Como ya se explicó en otra sección de este capítulo, en el informe “Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala” (2003), la CIDH indicó que, “la entrega o renovación de licencias de radiodifusión debe estar sujeta a un procedimiento claro, justo y objetivo que tome en consideración la importancia de los medios de comunicación para que todos los sectores de la sociedad [...] participen informadamente en el proceso democrático. [...]. Por lo tanto, las subastas que contemplen criterios únicamente económicos o que otorguen concesiones sin una oportunidad equitativa para todos los sectores son incompatibles con la democracia y con el derecho a la libertad de expresión e información garantizados en la Convención Americana [...] y en la Declaración de Principios”¹⁰². Similar criterio sostuvieron los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA, la OSCE y la Comisión Africana en su “Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión” (2007)¹⁰³.

112. De otra parte, el simple reconocimiento legal para acceder a una licencia no alcanza para garantizar la libertad de expresión si existen discriminaciones o arbitrariedades en

⁹⁹ Al respecto, la Relatoría Especial ha establecido que, es “imprescindible, que se remuevan todas las restricciones desproporcionadas o discriminatorias que impiden que los operadores de radio y televisión, en todas las modalidades, puedan cumplir cabalmente con la misión comercial, social o pública que tienen asignada”. CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 106.

¹⁰⁰ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III, párr. 230.

¹⁰¹ CIDH. Informe Anual 2007. Volumen II: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Conclusiones y Recomendaciones, párr. 5.

¹⁰² CIDH. Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión, párr. 414. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala2003sp/capitulo7.htm>.

¹⁰³ Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión. 12 de diciembre de 2007.

las condiciones de uso de las licencias que limitan severamente la capacidad de los sectores privados sin fines de lucro de utilizar las frecuencias, así como el derecho del público en general a escucharlas. En tal sentido, el derecho a la libertad de expresión reconocido en el artículo 13 de la Convención Americana prohíbe que se impongan limitaciones arbitrarias o discriminatorias al uso de las licencias de radiodifusión comunitarias¹⁰⁴. Es por ello que la regulación debería permitirle a estos medios de comunicación diferentes fuentes de financiamiento; entre ellas la posibilidad de recibir publicidad en tanto existan otras garantías que impidan el ejercicio de competencia desleal con otras radios y siempre que no interfiera en su finalidad social¹⁰⁵. Asimismo, es necesario asegurar que el financiamiento estatal no disuelva la independencia de la radio comunitaria, pues de esta manera se estaría perdiendo el valor genuinamente comunitario de este sector de la radiodifusión.

113. Por último, se deberían remover otras restricciones arbitrarias al uso de las licencias, como por ejemplo las limitaciones al uso de lenguas minoritarias o indígenas utilizadas por los medios de comunicación dirigidos específicamente a distintas comunidades.

H. Sobre la radiodifusión privada comercial

114. El artículo 13 de la Convención Americana ampara el derecho de todas las personas a fundar medios masivos de comunicación para ejercer, por esta vía, su libertad de expresión. El derecho a fundar y gestionar medios masivos de comunicación se encuentra así revestido de las mismas garantías reforzadas que protegen a la libertad de expresión. En este sentido, las sociedades democráticas deben procurar la existencia de una radiodifusión libre, independiente y plural, que se encuentre blindada contra interferencias arbitrarias y que cumpla con responsabilidad las obligaciones legítimas, razonables y proporcionadas, que le imponen la ley y la Constitución.

115. Todas las personas que ejerzan su derecho a la libertad de expresión a través de medios que pretendan utilizar las frecuencias tienen derecho a ser considerados en igualdad de condiciones en un proceso de asignación de frecuencias que sea transparente, claro, preestablecido y respetuoso del debido proceso. Las licencias deben estar sometidas a condiciones razonables y proporcionadas de uso y deben permitir el uso de la frecuencia durante el tiempo suficiente para que la persona pueda recuperar su inversión y rentabilidad. La autoridad de aplicación de las disposiciones pertinentes debe reunir las características de independencia e imparcialidad mencionadas anteriormente en este capítulo. Las normas que regulen o limiten el ejercicio de la radiodifusión, deben encontrarse claramente consagradas en una ley y ser claras, concisas y necesarias en una sociedad democrática. Finalmente, debe existir un recurso judicial idóneo y efectivo para poder remover cualquier obstáculo o reparar cualquier daño que se cometa contra quienes legítimamente ejercen su derecho a la libertad de expresión por esta vía.

I. Sobre el deber estatal de evitar monopolios u oligopolios en la radiodifusión

116. Los monopolios u oligopolios en los medios de comunicación atentan contra la libertad de expresión consagrada en el artículo 13 de la Convención Americana, por cuanto impiden la diversidad y pluralidad de voces necesarias en una sociedad democrática¹⁰⁶. Tanto la

¹⁰⁴ Ver también, el principio 13 de la Declaración de Principios, que prohíbe todo tipo de presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales.

¹⁰⁵ Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión. 12 de diciembre de 2007.

¹⁰⁶ El principio 12 de la Declaración de Principios establece que, los “monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes anti-monopólicas por cuanto conspiran contra la

CIDH como la Corte Interamericana han sostenido la importancia de la intervención estatal para garantizar competencia y promover pluralismo y diversidad. Entre las medidas efectivas que los Estados deben adoptar se encuentran las leyes antimonopólicas que limiten la concentración en la propiedad y en el control de los medios de radiodifusión.

117. Es claro que la concentración de la propiedad de los medios de comunicación conduce a la uniformidad de contenidos que éstos producen o difunden. Por ello, hace ya más de veinte años, la Corte Interamericana señaló que se encuentra prohibida la existencia de todo monopolio en la propiedad o la administración de los medios de comunicación, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar¹⁰⁷. También reconoció que los Estados deben intervenir activamente para evitar la concentración de propiedad en el sector de los medios de comunicación. El máximo tribunal de justicia de la región sostuvo que, “en los términos amplios de la Convención [Americana], la libertad de expresión se puede ver también afectada sin la intervención directa de la acción estatal. Tal supuesto podría llegar a configurarse, por ejemplo, cuando por efecto de la existencia de monopolios u oligopolios en la propiedad de los medios de comunicación, se establecen en la práctica ‘medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones’”¹⁰⁸.

118. En sus declaraciones conjuntas de 2001¹⁰⁹, 2002¹¹⁰ y 2007, los relatores para la libertad de expresión se pronunciaron en contra de los monopolios en los medios de comunicación. Específicamente, en su Declaración Conjunta de 2007 sostuvieron que, “[e]n reconocimiento de la particular importancia que la diversidad de los medios de comunicación tiene para la democracia, para prevenir la concentración indebida de medios de comunicación o la propiedad cruzada de los mismos, ya sea horizontal o vertical, se deben adoptar medidas especiales, incluyendo leyes antimonopólicas”¹¹¹.

democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos”.

¹⁰⁷ Al respecto, la Corte Interamericana ha establecido que, son “los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable, inter alia, la pluralidad de medios, *la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar*, y la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas” y que “tampoco sería admisible que, sobre la base del derecho a difundir informaciones e ideas, se constituyeran monopolios públicos o privados sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública según un solo punto de vista”. Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs 33-34. El resaltado es nuestro.

¹⁰⁸ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 56. En el mismo sentido, ver: CIDH. Informe Anual 2004. Volumen III: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV: Violaciones indirectas a la libertad de expresión: El impacto de la concentración de la propiedad en los medios de comunicación social.

¹⁰⁹ “Deben adoptarse medidas efectivas para evitar una concentración indebida de la propiedad en los medios de difusión”. Declaración Conjunta sobre la libertad de expresión en el nuevo siglo. 20 de noviembre de 2001.

¹¹⁰ Los relatores para la libertad de expresión se declararon conscientes de “la amenaza que plantea la creciente concentración de la propiedad de los medios de prensa y los medios de comunicación, en particular para la diversidad y la independencia editorial”. Declaración Conjunta sobre libertad de expresión y administración de justicia, comercialización y libertad de expresión y difamación penal. 10 de diciembre de 2002.

¹¹¹ Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión. 12 de diciembre de 2007. También resultan de interés para la CIDH, las resoluciones adoptadas por el Parlamento Europeo en la materia, como la Resolución 2007/2253 de 25 de septiembre de 2008, sobre concentración y pluralismo de los medios de comunicación en la Unión Europea, en el que el Parlamento Europeo, “3. Constata que el panorama de los medios de comunicación europeos está sujeto a una convergencia continua, tanto por lo que respecta a los propios medios de comunicación como a los mercados; 4. Pone de relieve que la concentración de la propiedad del sistema de medios de comunicación crea un entorno que favorece la monopolización del mercado de la publicidad, introduce barreras a la entrada de nuevos actores del mercado y conduce asimismo a la uniformidad de los contenidos de los medios de comunicación; 5. Observa que el desarrollo del sistema de medios de comunicación se ve cada vez más arrastrado por el ánimo de lucro y, como consecuencia, no se salvaguardan en la medida adecuada los procesos

119. En concreto, los Estados deben evitar situaciones de monopolio u oligopolio y contemplar la existencia de estas situaciones al momento de definir la asignación o la renovación de las licencias. Al respecto, en la “Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión” (2007), los relatores para la libertad de expresión aclararon que las medidas antimonopólicas, “deben implicar el cumplimiento de estrictos requisitos de transparencia sobre la propiedad de los medios de comunicación a todos los niveles. Además deben involucrar un monitoreo activo, el tomar en cuenta la concentración de la propiedad, en caso que sea aplicable, en el proceso de concesión de licencias, el reporte con antelación sobre grandes combinaciones propuestas, y la concesión de autoridad para evitar que tales combinaciones entren en vigor”¹¹².

120. Ahora bien, los controles y restricciones que se impongan para evitar monopolios u oligopolios no deberían limitar innecesariamente el crecimiento, desarrollo o viabilidad económica del sector comercial en la radiodifusión. En este sentido, el artículo 13.3 de la Convención Americana dispone que, “[n]o se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”. En tanto que ha sostenido la Corte Interamericana que también es violatorio de la libertad de expresión “todo acto del poder público que implique una restricción al derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, en mayor medida o por medios distintos de los autorizados por la misma Convención”¹¹³.

121. En todo caso, la existencia de regulaciones sobre radiodifusión que respeten los requisitos enumerados en los primeros apartes de este capítulo, y de autoridades de aplicación y fiscalización que cumplan las condiciones desarrolladas en este documento, protegerán a los radios y canales de televisión comerciales de injerencias abusivas y de decisiones arbitrarias¹¹⁴.

J. Publicidad oficial y otras formas de financiamiento de la radiodifusión

122. La publicidad—entre ésta la publicidad estatal—representa una fuente de ingresos muy relevante para la viabilidad o desarrollo de los medios de comunicación¹¹⁵. Al

sociales, políticos o económicos ni los valores recogidos en los códigos de conducta periodísticos; considera, por tanto, que la legislación en materia de competencia debe estar interrelacionada con la legislación en materia de medios de comunicación, a fin de garantizar el acceso, la competencia y la calidad y de evitar conflictos de intereses entre la concentración de la propiedad de los medios y el poder político, que son perjudiciales para la libre competencia, la igualdad de condiciones y el pluralismo”. En el mismo sentido, en la resolución sobre el peligro que corre en la Unión Europea, y particularmente en Italia, la libertad de expresión y de información (apartado 2 del artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales) (2003/2237(INI)), el Parlamento Europeo precisó que, “30. Se felicita por la contribución de los medios de comunicación comerciales a la innovación, el crecimiento económico y el pluralismo, pero observa que el creciente grado de integración de los mismos, su conexión con las multinacionales del sector multimedia y su constitución en estructuras de propiedad transnacional representan también una amenaza para el pluralismo”.

¹¹² Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión. 12 de diciembre de 2007.

¹¹³ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 55.

¹¹⁴ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 107.

¹¹⁵ “Los costos de producción de los medios de comunicación son elevados, y la forma más lucrativa de cubrir esos gastos es una amplia publicidad. Tradicionalmente, los presupuestos de publicidad del Estado representan un porcentaje sustancial de la inversión total en publicidad de los medios. En general, el público no conoce las cifras exactas de lo que se gasta en publicidad. Sin embargo, existen informes de numerosos medios de comunicación que indican que reciben del Estado entre el 40 % y el 50 % de su ingreso”. CIDH. Informe Anual 2003. Capítulo V: Violaciones indirectas a la libertad de expresión: Asignación discriminatoria de la publicidad oficial, párr. 4.

mismo tiempo, el uso de los medios de comunicación para transmitir información de interés público es una herramienta importante y útil para los Estados¹¹⁶. Es por ello esencial asegurar que la pauta oficial no sea utilizada como instrumento de castigo a medios de comunicación independientes o críticos con el gobierno, o como subsidio encubierto que beneficie, directa o indirectamente, a los medios de comunicación afines o condescendientes con las autoridades¹¹⁷.

123. Es necesario recordar que el principio 5 de la Declaración de Principios ha establecido que “[l]a censura previa, interferencia o *presión directa o indirecta* sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, así como también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”. Al interpretar el alcance de este principio¹¹⁸, la CIDH ha aclarado que “este principio establece que es inadmisibles la imposición de presiones económicas o políticas por parte de sectores de poder económico y/o del Estado con el objetivo de influenciar o limitar tanto la expresión de las personas como de los medios de comunicación. La [CIDH] ha expresado al respecto que el uso de poderes para limitar la expresión de ideas se presta al abuso, ya que al acallar ideas y opiniones impopulares o críticas se restringe el debate que es fundamental para el funcionamiento eficaz de las instituciones democráticas”¹¹⁹.

124. Asimismo, el principio 13 de la Declaración de Principios prevé que, “[l]a utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; *la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales*; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión”.

125. En diversas oportunidades, la CIDH y la Relatoría Especial han constatado en la región el uso de la publicidad como una de las manifestaciones posibles de las restricciones indirectas al derecho a la libertad de expresión¹²⁰. Por su parte, los relatores especiales para la libertad de expresión también alertaron sobre este fenómeno a nivel mundial. En su Declaración Conjunta de 2002 afirmaron que, “los gobiernos y los órganos públicos nunca deben abusar de su custodia de las finanzas públicas para tratar de influir en el contenido de la información de los

¹¹⁶ “Existen dos tipos de publicidad del Estado: la publicidad no pagada y la publicidad pagada. La publicidad ‘no pagada’ incluye los comunicados de prensa, los textos de leyes o sobre reuniones legislativas, e información que cuenta con respaldo del gobierno pero que puede ser pagada por un particular. Con frecuencia existen obligaciones jurídicas de parte de los medios de comunicación nacionales de divulgar esta publicidad como condición para que utilicen las frecuencias y las ondas del Estado. Esas condiciones están habitualmente incluidas en las leyes fundamentales de radiodifusión y prensa. La publicidad ‘pagada’ incluye los anuncios pagados en la prensa, la radio o la televisión, el material de software y video producido por el gobierno o patrocinado por éste, las campañas a base de folletos, el material publicado en Internet, las exposiciones, etc.” CIDH. Informe Anual 2003. Capítulo V: Violaciones indirectas a la libertad de expresión: Asignación discriminatoria de la publicidad oficial, párr. 3.

¹¹⁷ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 77.

¹¹⁸ CIDH. Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión. Octubre 2000. Sección B: Interpretación, párr. 27.

¹¹⁹ CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo IV. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

¹²⁰ Ver, entre otros, CIDH. Informe Anual 2003. Capítulo V: Violaciones indirectas a la libertad de expresión: Asignación discriminatoria de la publicidad oficial.

medios de prensa; el anuncio de publicidad debe basarse en razones de mercado”¹²¹. Y en su “Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión” (2007) expresaron que, “[d]ebe considerarse ilícita la asignación y el cobro por parte de los medios de comunicación de publicidad oficial según criterios discriminatorios basados en la opinión política u otras razones similares”¹²².

126. En tal sentido, el derecho a la libertad de expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana prohíbe a los Estados adoptar decisiones sobre radiodifusión basadas en la línea editorial o informativa¹²³. De ello se deriva entonces que la publicidad oficial no puede ser asignada por los Estados de manera discriminatoria para premiar o castigar a los radiodifusores en función de sus opiniones o de su línea informativa.

127. En otras palabras, la CIDH advierte que si bien no existe un derecho intrínseco a recibir recursos del Estado por publicidad, la asignación discriminatoria de publicidad estatal en función de la línea editorial o informativa de la radio o el canal de televisión es violatoria del derecho a la libre expresión garantizado por la Convención Americana.

128. Por el contrario, los Estados deberían decidir qué comunican y dónde comunican sus mensajes a la sociedad, en función de criterios objetivos vinculados con la mejor manera de transmitir esa información de forma más eficaz, y con absoluta independencia del contenido informativo o editorial del medio que deban contratar para tales efectos¹²⁴.

129. La Relatoría Especial ha encontrado que, “[e]n el marco de los criterios de distribución, existen asignaciones discriminatorias negativas y positivas de la publicidad. La asignación negativa se otorgaría a una persona o un medio de comunicaciones para inducirlo a no informar desfavorablemente sobre quienes están en el poder. La asignación positiva exige que el beneficiario se exprese favorablemente para recibir los fondos estatales”¹²⁵. En estos dos casos existe una violación del derecho a la libertad de expresión.

130. Resulta imprescindible que los Estados cuenten con una regulación específica que fije expresamente criterios previos y objetivos de asignación de la pauta oficial, redactados de manera clara y precisa, de manera que establezca previsibilidad para los radiodifusores y obligaciones para el Estado. La legislación debería contemplar asimismo procedimientos competitivos y transparentes.

131. Al respecto, la Relatoría Especial ha verificado que, “[l]a insuficiente precisión de las leyes y las facultades inaceptablemente discrecionales constituyen violaciones a la libertad de expresión. Es, en efecto, cuando las leyes vinculadas a la asignación de publicidad oficial no

¹²¹ Declaración Conjunta sobre libertad de expresión y administración de justicia, comercialización y libertad de expresión y difamación penal. 10 de diciembre de 2002.

¹²² Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión. 12 de diciembre de 2007.

¹²³ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III, párr. 230.

¹²⁴ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 77. “La decisión debe adoptarse entonces, en atención a la finalidad objetiva y legítima que debe cumplir la publicación de la información y no a la afinidad del medio con el gobierno que, en cada momento, tenga la atribución de asignarla”.

¹²⁵ CIDH. Informe Anual 2003. Capítulo V: Violaciones indirectas a la libertad de expresión: Asignación discriminatoria de la publicidad oficial, párr. 7. “Las asignaciones negativas son formas de coerción basadas en los contenidos, que obligan a los medios de comunicación al silencio sobre cuestiones de interés público, en tanto las asignaciones positivas pueden distorsionar artificialmente un debate público al inducir a apoyar las opiniones del gobierno a quienes en otras circunstancias hubieran adoptado una posición contraria (o hubieran optado por no expresarse del todo)”.

son claras o dejan las decisiones a la discreción de funcionarios públicos, que existe un marco legal contrario a la libertad de expresión¹²⁶. Por esta razón, también ha indicado que, “la transparencia es un elemento imperiosamente necesario. Deben divulgarse públicamente los criterios que utilicen quienes toman las decisiones a nivel de gobierno para distribuir la publicidad del Estado. La asignación real de publicidad y la suma total del gasto en esta esfera deben ser también objeto de divulgación pública, para garantizar la justicia y el respeto a la libertad de expresión”¹²⁷.

132. Por último, se deberían adoptar medidas para evitar que la pauta oficial genere una dependencia de los medios de comunicación audiovisual privados—con o sin fines de lucro—respecto del poder público. Al respecto, es claro que la publicidad estatal puede representar en muchos casos la única alternativa posible de financiamiento para ciertos medios pequeños—que no aparecen como opciones comercialmente rentables para la publicidad privada—o de los que critican a las empresas o grupos económicos poderosos¹²⁸. En estos casos, los Estados deberían asegurar fuentes de financiamiento alternativas para fomentar la pluralidad de voces.

K. Sobre el régimen de sanciones

133. La regulación sobre radiodifusión puede prever sanciones ante el incumplimiento de alguna obligación legal o ante la comisión de una falta o irregularidad en el uso de las licencias. Estas sanciones son restricciones a la libertad de expresión. Por ello, tanto la regulación, como la aplicación de estas sanciones, deben respetar ciertos requisitos para ser acordes con la Convención Americana y con los principios establecidos por la jurisprudencia interamericana.

134. Las sanciones por el uso irregular de una licencia de radio o televisión pueden comprometer gravemente derechos fundamentales de las personas involucradas y generar un efecto inhibitorio o de silenciamiento del debate democrático. Al respecto, en tanto la libertad de expresión engloba dos aspectos—el derecho de expresar pensamientos e ideas y el derecho de recibirlas—, cuando este derecho es restringido a través de una interferencia arbitraria, afecta no sólo el derecho individual de expresar información e ideas, sino también el derecho de la comunidad en general de recibir todo tipo de información y opiniones¹²⁹.

135. Entonces, las faltas y sanciones que prevea la regulación sobre radiodifusión, para respetar el derecho a la libertad de expresión, deben ser legítimas y ser aplicadas mediante un procedimiento que respete el debido proceso legal.

¹²⁶ CIDH. Informe Anual 2003. Capítulo V: Violaciones indirectas a la libertad de expresión: Asignación discriminatoria de la publicidad oficial, párrs. 23 y 86.

¹²⁷ CIDH. Informe Anual 2003. Capítulo V: Violaciones indirectas a la libertad de expresión: Asignación discriminatoria de la publicidad oficial, párr. 89. Por su parte, los relatores para la libertad de expresión, en su Declaración Conjunta de 2007, hicieron hincapié en que, la “transparencia debe ser el sello distintivo de los esfuerzos de las políticas públicas en el área de la radiodifusión”. Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión. 12 de diciembre de 2007.

¹²⁸ CIDH. Informe Anual 2003. Capítulo V: Violaciones indirectas a la libertad de expresión: Asignación discriminatoria de la publicidad oficial, párr. 4.

¹²⁹ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs. 30-32; Ver también, CIDH. Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión. Octubre 2000. Sección B: Interpretación, párr. 23.

1. Legitimidad de las sanciones

136. En apartados anteriores de este capítulo se analizaron en detalle los requisitos que deben cumplir las restricciones a la libertad de expresión que resultan plenamente aplicables a lo referido al régimen de faltas y sanciones que pueden establecer las regulaciones sobre radiodifusión. En términos generales, para ser legítimas, las faltas y sanciones impuestas por la regulación sobre radiodifusión deben respetar el “*test* tripartito”, que se deriva del artículo 13.2 de la Convención Americana, establecido por la jurisprudencia de los órganos del sistema interamericano: (1) las sanciones deben haber sido definidas en forma precisa y clara a través de una ley formal y material preexistente; (2) deben estar orientadas al logro de objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana; y (3) deben ser necesarias en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que se buscan; estrictamente proporcionadas a la finalidad perseguida; e idóneas para lograr el objetivo imperioso que pretenden lograr. Estas condiciones deben verificarse simultáneamente y corresponde a la autoridad que las impone demostrar que todas ellas han sido cumplidas¹³⁰.

137. Respecto a la obligación que establece que las sanciones deben encontrarse establecidas en una ley clara y precisa, la Corte Interamericana ha sostenido que en un estado de derecho el principio de legalidad—junto con el de irretroactividad—preside la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando se trata del ejercicio de su poder punitivo¹³¹. Es por ello que ha especificado que los requisitos del artículo 9 de la Convención Americana también deben ser respetados en el caso de las sanciones impuestas por la administración¹³². En efecto, la vaguedad de las faltas o de las sanciones establecidas por la regulación sobre radiodifusión favorece la arbitrariedad de la autoridad de aplicación y fiscalización y con ello se compromete la libertad de expresión consagrada en el artículo 13 de la Convención Americana.

138. En segundo lugar, para ser legítimas, las sanciones deben estar orientadas al logro de objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana. Ello implica, entonces, que no pueden preverse ni aplicarse sanciones como castigo por la línea editorial o informativa. Mucho menos serán legítimas las revocatorias de licencias que se basen en la línea editorial o informativa del medio de comunicación. Al respecto, la Relatoría Especial ha sostenido que, “[e]l uso de los medios coercitivos del Estado para imponer una visión única del mundo o desalentar una deliberación vigorosa y abierta sobre todos los asuntos de relevancia pública, resulta incompatible con los principios que orientan los regímenes democráticos y, en particular, con el derecho a la libertad de expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana”¹³³.

139. En tercer lugar, las sanciones—entre ellas la revocatoria de una licencia—deben ser necesarias en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que se buscan; estrictamente proporcionadas a la finalidad perseguida; e idóneas para lograr el objetivo imperioso que pretenden lograr. En esta materia resultan de plena aplicación los estándares fuertemente arraigados en el sistema interamericano que indican que las sanciones por el uso abusivo de la libertad de expresión siempre deben resultar proporcionales, en el sentido de que

¹³⁰ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, pp. 135-136.

¹³¹ Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 177; Corte I.D.H., *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 107; Corte I.D.H., *Caso Lori Berenson Mejía Vs. Perú*. Sentencia de 25 de noviembre de 2004. Serie C No. 119, párr. 126.

¹³² *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párrs. 106-115.

¹³³ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 54.

el beneficio para el interés protegido supere el daño a la libertad de expresión. Los argumentos que soportan esta tesis están vinculados a la necesidad de evitar la creación de marcos jurídicos que permitan al Estado adoptar decisiones arbitrarias o desproporcionadas que tengan un efecto general de silenciamiento (*chilling effect*)¹³⁴.

140. En especial, la revocatoria de una licencia sólo puede estar prevista y aplicarse ante supuestos de grave incumplimiento a la regulación que hayan generado perjuicios reales en los derechos de otras personas. Al respecto, la jurisprudencia interamericana ha sido clara en precisar que cuando se establezcan restricciones a la libertad de expresión justificadas en la protección de los derechos ajenos, es necesario que la autoridad que impone la limitación demuestre que efectivamente estos derechos se han lesionado pues, “si no hay una lesión clara a un derecho ajeno, las responsabilidades ulteriores resultan innecesarias”¹³⁵.

141. Asimismo, en diversas oportunidades la CIDH y la Corte Interamericana han advertido que resultan sumamente gravosas para la libertad de expresión las respuestas que establezcan sanciones penales. En tanto existan medidas alternativas y menos restrictivas de la libertad de expresión que la previsión y tipificación penal de conductas que impliquen la violación de la regulación sobre radiodifusión, éstas no deberían dar lugar a respuestas de tipo penal.

142. La CIDH y la Relatoría Especial han sostenido que los Estados tienen, “la obligación de establecer un marco regulatorio que promueva una discusión libre, abierta, plural y desinhibida, lo cual implica el diseño de instituciones que permitan, y no que dificulten, la deliberación sobre todos los asuntos y fenómenos de relevancia pública. Nada de esto se compadece con el uso indiscriminado del derecho penal como mecanismo para limitar la circulación libre de opiniones e informaciones, especialmente cuando las mismas se refieren a asuntos públicos”¹³⁶.

143. En especial, el incumplimiento de las normas fijadas en la regulación relativas al contenido, si se trata de expresiones vinculadas a asuntos de interés público, nunca pueden dar lugar a sanciones de naturaleza criminal. Asimismo, la postergación en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, por ejemplo ante las dificultades injustificadas o arbitrarias de acceder a una licencia, opera como un límite claro a la posibilidad de perseguir penalmente las conductas encaminadas a lograr su vigencia.

2. Debido proceso

144. Por otro lado, los procedimientos sancionatorios pueden afectar seriamente el ejercicio de la libertad de expresión, por ello deben contemplar todas las garantías del debido proceso consagradas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana.

145. En tal sentido, debe recordarse que, de acuerdo con la Corte Interamericana, “[s]i bien el [artículo] 8 de la Convención Americana se titula ‘Garantías Judiciales’, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, ‘sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales’ a efectos de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos”. Y que “a pesar de que el citado artículo no especifica garantías mínimas en

¹³⁴ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 57.

¹³⁵ CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III, párr. 70.

¹³⁶ Relatoría Especial – CIDH. 5 de agosto de 2009. Comunicado de Prensa N° R57/09. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=759&IID=2>.

materias que conciernen a la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del mismo precepto se aplica también a esos órdenes y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene también el derecho, en general, al debido proceso que se aplica en materia penal¹³⁷.

146. Por otra parte, la importancia central que tiene la libertad de expresión para la subsistencia del sistema democrático determina que ciertas restricciones que pueden ser válidas en ciertos procedimientos administrativos (como por ejemplo, el carácter no público de alguna parte del proceso), no lo sean cuando pueden afectar el ejercicio de este derecho¹³⁸.

147. En particular, el procedimiento para aplicar sanciones—máxime en el caso de revocatorias de licencias—(1) debe ser llevado adelante por un órgano que reúna los requisitos ya mencionados, entre los que se destacan la imparcialidad y su autonomía e independencia respecto del poder político y el sector vinculado a la radiodifusión; (2) debe ser transparente y público, por ejemplo, contemplando la realización de audiencias públicas; (3) debe permitir el derecho de defensa antes de la adopción de cualquier decisión, permitiendo expresamente la posibilidad de ser oído y ofrecer prueba; y (4) asegurar el control judicial.

148. Por último, es necesario aclarar que la prohibición de censura previa establecida en el artículo 13 de la Convención Americana exige que, cualquier sanción por incumplimiento de las normas fijadas en la regulación relativas al contenido, debe ser aplicada sólo después de la transmisión.

¹³⁷ Corte I.D.H., *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párrs. 69-70.

¹³⁸ Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs. 72-73.

CAPÍTULO VII CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Al igual que en anteriores oportunidades, la Relatoría Especial culmina su Informe Anual con un capítulo de conclusiones y recomendaciones. El objetivo de esta práctica es entablar un diálogo fluido con los Estados miembros que permita convertir a las Américas en un ejemplo para el resto del mundo en materia de respeto, garantía y promoción del derecho a la libertad de expresión.

A. Violencia contra periodistas y medios de comunicación

2. Al menos trece periodistas fueron asesinados en la región por razones que estarían vinculadas al ejercicio de su labor durante 2009. A estos lamentables hechos se sumaron, al menos, dos centenares de denuncias sobre actos de agresión, amenaza e intimidación contra comunicadores y medios presuntamente vinculados con el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

3. Es importante resaltar que, durante 2009, se produjeron también avances en la investigación, procesamiento y sanción de los responsables de algunos de los crímenes cometidos contra periodistas en años previos. Sin embargo, pese a estos esfuerzos, la mayoría de estos delitos permanece en situación de preocupante impunidad.

4. En relación con este punto, la Relatoría Especial recomienda a los Estados miembros:

- a. Realizar investigaciones serias, imparciales y efectivas sobre los asesinatos, agresiones, amenazas y actos de intimidación cometidos contra periodistas y trabajadores de medios de comunicación social. También deben investigarse estos crímenes cuando son cometidos con el propósito de silenciar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión de cualquier individuo.
- b. Juzgar por tribunales imparciales e independientes a todos los responsables de los asesinatos, agresiones, amenazas y actos de intimidación por causa del ejercicio de la libertad de expresión, y reparar adecuadamente a sus víctimas y familiares.
- c. Condenar públicamente estos hechos para prevenir acciones que fomenten estos crímenes.
- d. Adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad de quienes son agredidos y amenazados por el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión, ya sea que estos actos provengan de agentes del Estado o que sean cometidos por particulares.
- e. Adoptar las medidas necesarias para que los comunicadores sociales en situación de riesgo que debieron desplazarse o exiliarse puedan retornar a sus hogares en condiciones de seguridad. Si estas personas no pudieran regresar, los Estados deben adoptar medidas para que puedan permanecer en el lugar elegido en condiciones dignas, con medidas de seguridad y con el apoyo económico necesario para conservar su trabajo y sus relaciones familiares.

B. Criminalización de la expresión e impulso de la proporcionalidad en las sanciones ulteriores

5. En 2009 se produjeron importantes avances para la reforma de las normas sobre difamación criminal en cuanto a los discursos sobre asuntos de interés público. No obstante, en algunos Estados miembros todavía se registraron denuncias penales presentadas por funcionarios estatales por la publicación de opiniones o informaciones relacionadas con cuestiones de interés público. Es cierto que en varios de los casos estudiados, los procesos penales habrían sido finalmente desestimados. Empero, en otros, los jueces condenaron a los periodistas y, al menos, en dos oportunidades este año, las condenas penales se hicieron parcial o totalmente efectivas. La Relatoría Especial verifica que existen todavía normas penales en nuestros países que continúan sin adecuarse a los estándares interamericanos en materia de protección a la libertad de expresión, y que permiten la imposición de medidas desproporcionadas que pueden tener un efecto silenciador incompatible con una sociedad democrática. En el mismo sentido, la Relatoría Especial recibió información en cuanto a la necesidad de adecuar las normas en materia civil para evitar el uso desproporcionado de las sanciones pecuniarias.

6. Asimismo, la Relatoría Especial observa que resulta necesario que los Estados diseñen marcos regulatorios que respeten el ejercicio de la protesta social. Los Estados no deben dejar de tomar en cuenta que, cuando se está frente a marcos institucionales que no favorecen la participación, o frente a serias barreras de acceso a formas más tradicionales de comunicación de masas, la protesta pública puede convertirse en el único medio que realmente permite que sectores tradicionalmente discriminados o marginados del debate público puedan lograr que su punto de vista resulte escuchado y valorado.

7. En relación con las normas que sancionan penal o civilmente la expresión, la Relatoría Especial recomienda a los Estados miembros:

- a. Promover la derogación de las leyes que consagran el desacato, cualquiera sea la forma en la que se presenten, dado que estas normas son contrarias a la Convención Americana y restringen el debate público, elemento esencial del funcionamiento democrático.
- b. Promover la modificación de las leyes sobre difamación criminal a fin de eliminar la utilización de procesos penales para proteger el honor y la reputación cuando se difunde información sobre asuntos de interés público, sobre funcionarios públicos o sobre candidatos a ejercer cargos públicos.
- c. Incorporar en sus ordenamientos jurídicos estándares diferenciados para evaluar la responsabilidad ulterior de quienes difunden opiniones o ideas sobre asuntos de interés general o de crítica política, incluyendo el estándar de la "real malicia" y la estricta proporcionalidad y razonabilidad de las sanciones, de forma tal que los procesos seguidos por esta causa no generen un efecto silenciador que afecte el debate democrático.
- d. Promover la modificación de las leyes sobre injuria de ideas o de instituciones a fin de eliminar el uso de procesos penales para inhibir el libre debate democrático sobre todos los asuntos.
- e. Establecer regulaciones claras que garanticen el ejercicio legítimo de la protesta social y que impidan la aplicación de restricciones

desproporcionadas que puedan ser utilizadas para inhibir o reprimir expresiones críticas o disidentes.

C. Manifestaciones de altas autoridades estatales con base en la línea editorial

8. En 2009 la Relatoría Especial continuó recibiendo información en cuanto a las declaraciones de altas autoridades estatales que descalificaron la labor periodística de algunos comunicadores y medios críticos de su gestión, acusándolos de actos ilícitos como conspiración, terrorismo o traición a la patria. Resulta particularmente preocupante que, en algunos de estos casos, a tales declaraciones le hayan seguido actos violentos contra periodistas o la apertura de procedimientos administrativos que amenazarían con el retiro de las concesiones, permisos o licencias de funcionamiento de los medios de comunicación críticos. La Relatoría Especial exhorta a las autoridades estatales a contribuir decisivamente a la construcción de un clima de tolerancia y respeto en el cual todas las personas puedan expresar su pensamiento y opiniones sin miedo a ser agredidas, sancionadas o estigmatizadas por ello.

9. En relación con las manifestaciones de altas autoridades estatales, la Relatoría Especial recomienda a los Estados miembros:

- a. Incentivar el debate democrático a través de declaraciones, prácticas y políticas públicas que promuevan la tolerancia y el respeto a los periodistas y comunicadores, cualquiera sea su pensamiento o ideas.
- b. Exhortar a las autoridades estatales a abstenerse de hacer declaraciones públicas que puedan incentivar la violencia contra las personas por razón de sus opiniones. En particular, evitar las declaraciones que puedan estigmatizar a periodistas, medios de comunicación y defensores de derechos humanos.

D. Censura previa

10. La Relatoría Especial tomó conocimiento de algunas decisiones judiciales que prohibieron la circulación de información de interés público este año. Los Estados miembros deben tomar en cuenta que el artículo 13.2 de la Convención Americana señala explícitamente que el ejercicio de la libertad de expresión no puede estar sujeto a censura previa.

11. En este sentido, la Relatoría Especial recomienda a los Estados miembros:

- a. Eliminar cualquier norma que habilite la censura previa por parte de cualquier órgano estatal, y también cualquier calificativo que pueda implicar censura a la libertad de expresión, tales como las exigencias previas de veracidad, oportunidad e imparcialidad en la información.

E. Asignación discriminatoria de la publicidad oficial

12. Por otra parte, la Relatoría Especial también recibió denuncias en cuanto a la asignación de publicidad oficial con el objetivo de castigar o premiar a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas. Resulta necesario que los Estados miembros cuenten con marcos normativos que establezcan criterios claros, transparentes,

objetivos y no discriminatorios para la determinación de la distribución de la publicidad oficial.

13. Sobre este punto, la Relatoría Especial recomienda a los Estados miembros:

- a. Abstenerse de utilizar el poder público para castigar o premiar a medios y comunicadores en relación con su línea editorial o la cobertura de cierta información, ya sea a través de la asignación discriminatoria y arbitraria de la publicidad oficial u otros medios indirectos encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

F. Avances en materia de acceso a la información

14. En este período la Relatoría Especial observó positivamente la incorporación de los estándares del sistema interamericano sobre acceso a la información en las decisiones de algunos tribunales nacionales, así como la implementación de medidas desde el poder público para garantizar el cumplimiento de las obligaciones en dicha materia. No obstante, todavía se pudo advertir que en varios Estados miembros persisten las dificultades en cuanto a la regulación de las excepciones para el ejercicio de este derecho.

15. En relación con el derecho de acceso a la información, la Relatoría Especial recomienda a los Estados miembros:

- a. Continuar promulgando leyes que permitan el acceso efectivo a la información y normas complementarias que regulen su ejercicio, de conformidad con los estándares internacionales en dicha materia.
- b. Garantizar efectivamente, tanto *de iure* como *de facto*, el *habeas data* a todos los ciudadanos, por ser elemento esencial de la libertad de expresión y del sistema democrático.

G. Asignación de frecuencias radioeléctricas

16. Durante este período, la Relatoría Especial continuó enfatizando la necesidad de que la autoridad competente en materia de radiodifusión en los Estados miembros sea un órgano técnico independiente del gobierno, que goce de autonomía frente a presiones políticas coyunturales, y que se encuentre sometido a todas las garantías del debido proceso y a un estrecho control judicial. Asimismo, la Relatoría Especial pudo observar la utilización de los poderes de regulación y fiscalización del Estado, sin que se cumplieran con todas las garantías establecidas en el artículo 13.2 de la Convención Americana. Finalmente, este año la Relatoría Especial observó que, en la mayoría de los casos, los marcos regulatorios estatales continuaron sin establecer procesos de asignación de licencias o frecuencias abiertas, públicos y transparentes, sometidos a reglas claras y preestablecidas y a requisitos estrictamente necesarios, justos y equitativos.

17. En vista de las consideraciones anteriores, la Relatoría Especial recomienda a los Estados miembros:

- a. Adoptar legislación que asegure criterios transparentes, públicos y equitativos para la asignación de frecuencias radioeléctricas y del nuevo dividendo digital. Esta legislación debe tomar en cuenta la situación actual de concentración en la propiedad de los medios de comunicación, y asignar la

administración del espectro radioeléctrico a un órgano independiente, sometido al debido proceso y al control judicial.

- b. Promover políticas y prácticas efectivas que permitan el acceso a la información y la participación igualitaria de todos los sectores de la sociedad para que sus necesidades, opiniones e intereses sean contemplados en el diseño y la toma de decisiones sobre políticas públicas. Asimismo, adoptar medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para garantizar el pluralismo, incluyendo leyes antimonopólicas.
- c. Legislar en materia de radiodifusión comunitaria, de manera que se destine una parte equitativa del espectro y del dividendo digital a las radios y canales comunitarios. Al asignar estas frecuencias deben tomarse en cuenta criterios democráticos que garanticen la igualdad de oportunidades de todos los individuos en el acceso y la operación de estos medios en condiciones de equidad, sin restricciones desproporcionadas o irrazonables, conforme al principio 12 de la Declaración de Principios y la “Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión” (2007).
- d. Iniciar esfuerzos regionales para la regulación de las facultades estatales de control y vigilancia y de asignación de bienes o recursos públicos relacionados directa o indirectamente con el ejercicio de la libertad de expresión. En este punto, la tarea es ajustar los marcos institucionales a dos propósitos fundamentales: prevenir la posibilidad de que las facultades estatales sean utilizadas para premiar o castigar a los medios según su línea editorial y, de otra parte, fomentar el pluralismo y la diversidad en el debate público.

18. La Relatoría Especial agradece a los diferentes Estados miembros que han colaborado con ésta durante 2009, y a la CIDH y a su Secretaría Ejecutiva por su constante apoyo. La Relatoría Especial también agradece a aquellos periodistas independientes y trabajadores de los medios de comunicación social que diariamente cumplen con la valiosa tarea de informar a la sociedad. Finalmente, la Relatoría Especial lamenta profundamente los asesinatos de comunicadores sociales, que perdieron la vida por defender el derecho de todos a la libertad de expresión e información. A ellos, con admiración y respeto, están dedicadas estas páginas.

ANEXOS**A. CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS**

(Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 22 de Noviembre de 1969)

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
 - a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
 - b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.
4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.
5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

B. DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS SOBRE LIBERTAD DE EXPRESIÓN

PREÁMBULO

REAFIRMANDO la necesidad de asegurar en el hemisferio el respeto y la plena vigencia de las libertades individuales y los derechos fundamentales de los seres humanos a través de un estado de derecho;

CONSCIENTES que la consolidación y desarrollo de la democracia depende de la existencia de libertad de expresión;

PERSUADIDOS que el derecho a la libertad de expresión es esencial para el desarrollo del conocimiento y del entendimiento entre los pueblos, que conducirá a una verdadera comprensión y cooperación entre las naciones del hemisferio;

CONVENCIDOS que cuando se obstaculiza el libre debate de ideas y opiniones se limita la libertad de expresión y el efectivo desarrollo del proceso democrático;

CONVENCIDOS que garantizando el derecho de acceso a la información en poder del Estado se conseguirá una mayor transparencia de los actos del gobierno afianzando las instituciones democráticas;

RECORDANDO que la libertad de expresión es un derecho fundamental reconocido en la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Resolución 59(1) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Resolución 104 adoptada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, La Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en otros instrumentos internacionales y constituciones nacionales;

RECONOCIENDO que los principios del Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos representan el marco legal al que se encuentran sujetos los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos;

REAFIRMANDO el Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece que el derecho a la libertad de expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas sin consideración de fronteras y por cualquier medio de transmisión;

CONSIDERANDO la importancia de la libertad de expresión para el desarrollo y protección de los derechos humanos, el papel fundamental que le asigna la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el pleno apoyo con que contó la creación de la Relatoría para la Libertad de Expresión, como instrumento fundamental para la protección de este derecho en el hemisferio, en la Cumbre de las Américas celebrada en Santiago de Chile;

RECONOCIENDO que la libertad de prensa es esencial para la realización del pleno y efectivo ejercicio de la libertad de expresión e instrumento indispensable para el funcionamiento de la democracia representativa, mediante la cual los ciudadanos ejercen su derecho a recibir, difundir y buscar información;

REAFIRMANDO que los principios de la Declaración de Chapultepec constituyen un documento básico que contempla las garantías y la defensa de la libertad de expresión, la libertad e independencia de la prensa y el derecho a la información;

CONSIDERANDO que la libertad de expresión no es una concesión de los Estados, sino un derecho fundamental;

RECONOCIENDO la necesidad de proteger efectivamente la libertad de expresión en las Américas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en respaldo a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, adopta la siguiente Declaración de Principios;

PRINCIPIOS

1. La libertad de expresión, en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas. Es, además, un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática.
2. Toda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente en los términos que estipula el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
3. Toda persona tiene el derecho a acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita y no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados y, en el caso de que fuere necesario, actualizarla, rectificarla y/o enmendarla.
4. El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.
5. La censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión.
6. Toda persona tiene derecho a comunicar sus opiniones por cualquier medio y forma. La colegiación obligatoria o la exigencia de títulos para el ejercicio de la actividad periodística, constituyen una restricción ilegítima a la libertad de expresión. La actividad periodística debe regirse por conductas éticas, las cuales en ningún caso pueden ser impuestas por los Estados.
7. Condicionamientos previos, tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad por parte de los Estados son incompatibles con el derecho a la libertad de expresión reconocido en los instrumentos internacionales.

8. Todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales.
9. El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada.
10. Las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas.
11. Los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. Las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como "*leyes de desacato*" atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información.
12. Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.
13. La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión.

C. DECLARACIÓN CONJUNTA SOBRE MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y ELECCIONES

El Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación, la Relatora Especial de la OEA para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la CADHP (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos),

Habiendo analizado estas cuestiones por medios virtuales con la colaboración de *ARTÍCULO 19, Campaña Mundial para la Libertad de Expresión*;

Recordando y reafirmando nuestras Declaraciones Conjuntas del 26 de noviembre de 1999, el 30 de noviembre de 2000, el 20 de noviembre de 2001, el 10 de diciembre de 2002, el 18 de diciembre de 2003, el 6 de diciembre de 2004, el 21 de diciembre de 2005, el 19 de diciembre de 2006, el 12 de diciembre de 2007 y el 10 de diciembre de 2008;

Reconociendo la importancia que reviste para la democracia y para la rendición de cuentas de los partidos y líderes políticos el debate intenso y abierto sobre todas las cuestiones de interés público, en especial durante períodos electorales;

Enfatizando el rol clave que desempeñan los medios de comunicación, en especial las emisoras, al plantear los temas electorales, informar al electorado sobre los principales acontecimientos y comunicar las plataformas, las políticas y las promesas de los partidos y los candidatos a los electores;

Celebrando la tendencia mundial continua hacia elecciones más democráticas basadas en la expresión de la voluntad de las personas mediante el sufragio libre, igual y universal;

Destacando que las elecciones libres y transparentes solo son posibles cuando el electorado se encuentra debidamente informado y tiene acceso a información pluralista y suficiente;

Advirtiendo que en muchos países el gobierno en ejercicio recibe una cobertura desproporcionada y excesivamente favorable por parte de los medios de comunicación, ya sea como resultado de su control sobre dichos medios, tanto públicos como privados, o de su estrecha relación con estos;

Conscientes de que solo un entorno diverso de medios de comunicación puede asegurar la difusión de todas las posturas y perspectivas políticas durante las campañas electorales;

Preocupados ante las amenazas a la cobertura libre y abierta de los medios de comunicación que se han manifestado en época de elecciones, como la intimidación, las agresiones físicas y la imposición de restricciones legales excesivamente estrictas a la libertad de expresión;

Atentos al importante rol que desempeñan en muchos países los medios de comunicación públicos, en especial las emisoras de servicio público, durante las elecciones, al difundir información electoral en forma acorde con la obligación de garantizar una cobertura equilibrada e imparcial de las noticias, los temas de actualidad y otro tipo de programación;

Adoptamos la siguiente Declaración sobre Medios de Comunicación y Elecciones:

Entorno general para los medios de comunicación y las elecciones

- Los Estados deben implementar diversas medidas, incluidas aquellas que fueron señaladas en nuestra Declaración Conjunta del 12 de diciembre de 2007, con el objeto de crear un entorno propicio para la proliferación de medios de comunicación pluralistas. Estas medidas deben incluir, entre otras, el requisito de transparencia acerca de la propiedad de los medios de comunicación, el otorgamiento de licencias a distintos tipos de emisoras a fin de promover la diversidad, la creación de normas destinadas a prevenir la concentración indebida de la propiedad de los medios de comunicación y la adopción de medidas para promover la diversidad de contenidos.
- Deben derogarse las leyes que restringen de manera ilegítima la libertad de expresión, en contravención a las garantías internacionales y constitucionales. Cuando tales leyes aún se encuentren vigentes durante una campaña electoral, las autoridades deben aplicar las garantías constitucionales o internacionales que protegen la libertad de expresión.
- Los Estados deben establecer sistemas efectivos para prevenir las amenazas y agresiones contra los medios de comunicación y otros actores que ejerzan su derecho de libertad de expresión, así como para investigar tales agresiones cuando se produzcan, juzgar a los responsables y resarcir a las víctimas. Esta obligación adquiere especial relevancia durante los períodos de elecciones.
- Los medios de comunicación deben tener la libertad de informar sobre cuestiones electorales. No deben ser responsabilizados por difundir las declaraciones ilícitas que puedan realizar directamente los partidos o candidatos —tanto en el marco de la transmisión en directo como de la publicidad—, a menos que un tribunal hubiera establecido la ilegitimidad de las declaraciones, o estas representen una incitación directa a la violencia y el medio en cuestión haya tenido la posibilidad de impedir su difusión.
- La obligación de las figuras políticas, entre ellas los candidatos, de mostrar un mayor grado de tolerancia frente a las críticas que el que se espera de los ciudadanos comunes debe ser claramente ratificada durante las elecciones.
- Debe reconocerse a los partidos o candidatos que hayan sido difamados de manera ilegítima o que hayan sufrido algún perjuicio ilegítimo como resultado de declaraciones formuladas en los medios de comunicación durante un período electoral, el derecho a que se rectifiquen inmediatamente tales declaraciones o a reclamar una reparación ante los tribunales de justicia.
- Debe considerarse ilícita la asignación y el cobro por parte de los medios de comunicación de publicidad oficial según criterios discriminatorios basados en la opinión política u otras razones similares.
- El control de las normas relacionadas con los medios de comunicación y las elecciones debe estar a cargo de un órgano administrativo independiente, el cual debe responder a las denuncias con celeridad. Las decisiones de este órgano deben estar sujetas a control judicial.

Medios de comunicación públicos

- Durante un período electoral, todos los medios de comunicación públicos, incluidas las emisoras de servicio público, deben tener las siguientes obligaciones:

- Asegurarse de que el electorado reciba información sobre cuestiones electorales, como el rol de las elecciones en la democracia, la forma de ejercer su derecho de voto, los principales temas electorales y las posiciones en cuanto a políticas que sostienen los distintos partidos y candidatos que se disputan la elección. Normalmente, esto requiere formular preguntas a los distintos líderes y candidatos, así como organizar debates entre tales candidatos.
- Respetar normas estrictas que aseguren la imparcialidad y el equilibrio, en especial al informar sobre los partidos políticos gobernantes y las decisiones y los actos del gobierno durante un período de elecciones. Esto implica también brindar una cobertura igualitaria de los argumentos a favor de todas las partes durante un referéndum.
- Otorgar a todos los partidos y candidatos un acceso igualitario a los medios de comunicación para que transmitan sus mensajes directamente al público, ya sea en forma gratuita o a un costo subvencionado. El acceso igualitario equivale a un acceso justo y no discriminatorio concedido en función de criterios objetivos que midan el nivel de apoyo general e incluye otros factores como la oportunidad del acceso y los cargos a los cuales se quiere acceder.
- Asegurarse de que, las encuestas de opinión y los pronósticos electorales, se difundan con suficiente información para que el electorado comprenda adecuadamente su relevancia.

Frank LaRue

Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y de Expresión

Miklos Haraszti

Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación

Catalina Botero

Relatora Especial de la OEA para la Libertad de Expresión

Faith Pansy Tlakula

Relatora Especial de la CADHP sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información

D. COMUNICADOS DE PRENSA

1. COMUNICADO DE PRENSA N° R01/09

RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DEPLORA ASESINATO DE PERIODISTA EN VENEZUELA Y SOLICITA INVESTIGAR EL CASO

Washington, D.C., 22 de enero de 2009 – La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de los Estados Americanos deplora el asesinato de Orel Sambrano, director del semanario *ABC de la semana* y de *Radio América*, en el estado de Carabobo, Venezuela. La Relatoría Especial insta a las autoridades venezolanas a investigar este crimen de manera rápida y eficaz, y a que los responsables sean debidamente sancionados.

En la tarde del 16 de enero de 2009, una persona no identificada que viajaba en motocicleta disparó contra Sambrano frente a una tienda de videos en la ciudad de Valencia. El periodista murió como consecuencia de un balazo en la nuca. Según la información publicada por la prensa local y organizaciones no gubernamentales, Sambrano era una persona altamente reconocida en el medio periodístico y académico. En su labor periodística, el reportero denunciaba sistemáticamente hechos vinculados al narcotráfico y a la corrupción local. De acuerdo a esta información, periodistas locales creen que Sambrano fue asesinado en represalia directa por su trabajo.

Conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Estados tienen el deber de prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos allí reconocidos. El Principio 9 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la CIDH señala que "el asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión".

2. COMUNICADO DE PRENSA CONJUNTO N° R05/09

RELATORES PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LA ONU Y DE LA OEA MANIFIESTAN PREOCUPACIÓN POR SEÑALAMIENTOS DE ALTAS AUTORIDADES DEL GOBIERNO COLOMBIANO CONTRA PERIODISTA

Ginebra – Washington, D.C., 9 de febrero de 2009 -- El Relator de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y Expresión, Frank La Rue, y la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Catalina Botero, manifestaron su preocupación por las recientes declaraciones de altas autoridades del gobierno de Colombia en contra del periodista Hollman Morris.

De acuerdo con la información recibida, el 2 de febrero de 2009 Morris, en su condición de periodista, asistió a la liberación de cuatro rehenes en un campamento clandestino de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en el departamento del Caquetá. Además de otras declaraciones de altos funcionarios del gobierno, el 3 de febrero de 2009 el Presidente de Colombia, Álvaro Uribe, señaló en una rueda de prensa que Morris "se [escudaba] en su condición de periodista para ser permisivo cómplice del terrorismo, [...], una cosa son aquellos amigos del terrorismo que fungen como periodistas, y otra cosa son los periodistas". El mandatario añadió que Morris, "[se] aprovechó [...] de su situación de periodista, [...] e hizo una fiesta terrorista en un sitio alternativo al de la liberación del soldado y de los policías, el pasado domingo". Los relatores de la ONU y de la OEA no han tomado conocimiento de prueba alguna que vincule al periodista con actividades criminales.

Luego de las declaraciones de las autoridades, Morris habría recibido varias llamadas amenazantes. En anteriores oportunidades, el periodista tuvo que salir del país por la existencia de graves amenazas contra su vida. Morris es beneficiario de medidas cautelares ante la CIDH desde 2000.

En los últimos años, los relatores para la libertad de expresión de la ONU y de la OEA han manifestado reiteradamente su preocupación por los señalamientos por parte de altos funcionarios del Estado colombiano contra organizaciones de derechos humanos y periodistas críticos del gobierno. En 2004, con ocasión de su visita oficial para evaluar la situación de la libertad de expresión en Colombia, el relator de la ONU exhortó al gobierno, "a adoptar medidas concretas para evitar la estigmatización, especialmente por parte de sus altos funcionarios y la polarización de opiniones, dos elementos que envían el debate político y menoscaban el ejercicio del pluralismo" (E/CN.4/2005/64/Add.3). En 2005, el relator de la OEA, luego de tomar nota sobre las declaraciones de altos funcionarios estatales que estigmatizaban a defensores de derechos humanos y periodistas críticos del gobierno, señaló que, "visiones excluyentes de este tipo generan una gran desconfianza y una actitud polarizante que no contribuye a la creación de un entorno que permita el desarrollo de la libertad de expresión" (OEA/Ser.L/V/II. Doc.51). Tal como lo ha señalado la CIDH, este tipo de señalamientos no sólo incrementa el riesgo al cual se ven sujetos quienes ejercen la actividad periodística o defienden los derechos humanos, "sino que podría sugerir además que los actos de violencia destinados a acallarlos de alguna forma cuentan con la aquiescencia del gobierno" (OEA/Ser.L/V/II/122. Doc.5 rev.1).

En la presente oportunidad, La Rue y Botero reiteraron las recomendaciones de sus predecesores frente a la existencia de declaraciones de las más altas autoridades del gobierno, "que ponen en mayor riesgo la vida y la integridad personal de los periodistas y defensores de derechos humanos, y que generan un efecto amedrentador y de autocensura

en Colombia". Los relatores señalaron que los funcionarios públicos, especialmente los que ocupan las más altas posiciones del Estado, tienen el deber de respetar la circulación de informaciones y opiniones, incluso, cuando éstas son contrarias a sus intereses y posiciones. En este sentido, deben promover de manera activa el pluralismo y la tolerancia propios de una sociedad democrática.

Finalmente, los relatores para la libertad de expresión de la ONU y de la OEA recordaron al Estado colombiano la obligación de proteger los derechos humanos de todas las personas y, en particular, de quienes se encuentran en situación de riesgo extraordinario, como los periodistas o defensores de derechos humanos que han sido objeto de amenazas o que cuentan con medidas de protección. En estos casos, "el Estado no sólo debe ejercer diligentemente su deber de garantía, sino que tiene que evitar incrementar el nivel de riesgo al cual estas personas se encuentran expuestas. Recordamos una vez más al Estado colombiano que los altos funcionarios del gobierno deben abstenerse de emitir declaraciones públicas que estigmaticen a los periodistas críticos y generen un ambiente de intimidación que afecte la libertad de expresión en el país. Esta obligación es particularmente importante en un contexto de polarización y conflicto armado interno como el colombiano", apuntaron La Rue y Botero

3. COMUNICADO DE PRENSA N° R15/09

RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DEPLORA ASESINATOS DE PERIODISTA RADIAL EN HONDURAS Y DE PERIODISTA TELEVISIVO EN GUATEMALA. SOLICITA A LOS ESTADOS INVESTIGAR EL CASO

Washington, D.C, 3 de abril de 2009 – La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de los Estados Americanos deplora el asesinato de Rafael Munguía Ortiz, corresponsal de *Radio Cadena Voces*, en San Pedro Sula, Honduras, ocurrido el 31 de marzo de 2009. Asimismo, la Relatoría Especial condena el asesinato de Rolando Santiz, periodista del canal *Telecentro 13*, el 1 de abril de 2009 en Ciudad de Guatemala, Guatemala y el atentado contra el camarógrafo Antonio de León, del mismo canal, quien se encuentra gravemente herido. La Relatoría Especial insta a las autoridades de Honduras y de Guatemala a que investiguen estos crímenes de manera rápida y eficaz y a que los responsables de los crímenes sean debidamente sancionados.

En la tarde del 31 de marzo de 2009, en San Pedro Sula, personas no identificadas dispararon desde un automóvil contra Rafael Munguía, según la información publicada en la prensa local y organizaciones no gubernamentales. El reportero murió en el lugar al recibir varios disparos. Munguía trabajaba como corresponsal de *Radio Cadena Voces* y recientemente había estado informando sobre hechos de violencia y sobre el crimen organizado. En octubre de 2007, Carlos Salgado, locutor de un programa también de *Radio Cadena Voces*, fue asesinado a disparos al salir de la emisora en Tegucigalpa.

En Ciudad de Guatemala, el 1 de abril de 2009, cuando Rolando Santiz y el camarógrafo Antonio de León se desplazaban en un auto del canal, fueron atacados por dos personas no identificadas que les dispararon desde una moto. Santiz murió de inmediato como consecuencia de los disparos que recibió, en tanto el camarógrafo fue herido de gravedad. Ambos reporteros retornaban de cubrir un asesinato, según la información publicada en la prensa local y difundida por organizaciones no gubernamentales. Santiz solía cubrir información policial, lo que incluía temas relacionados al crimen organizado. Según la información recibida, el periodista habría recibido amenazas probablemente vinculadas con el ejercicio de su profesión periodística.

La Relatora Especial para la Libertad de Expresión, Catalina Botero Marino, solicitó a las autoridades hondureñas y guatemaltecas que realicen una investigación exhaustiva sobre los dos asesinatos. "Estos asesinatos resultan particularmente preocupantes, en tanto la labor de los dos reporteros se habría caracterizado por informar sobre hechos vinculados al crimen organizado. Es de vital importancia que estos asesinatos no queden impunes, que se repare adecuadamente a sus familiares y que se adopten todas las medidas necesarias para evitar que los homicidas consigan su objetivo: silenciar a la prensa y mantener desinformada a la sociedad sobre su actuación delictiva. En ese sentido, las autoridades de ambos países deben garantizar de manera efectiva la seguridad de todos los periodistas para que puedan seguir informando a la sociedad sobre hechos que, como el crimen organizado, son de enorme interés público", señaló la Relatora Especial.

Conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Estados tienen el deber de prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos allí reconocidos. El Principio 9 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la CIDH señala que "el asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de

las personas y coarta severamente la libertad de expresión". En ese sentido, el mismo principio señala que: "Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada".

4. COMUNICADO DE PRENSA N° R21/09

RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DEPLORA ASESINATO DE PERIODISTA RADIAL EN COLOMBIA Y SOLICITA AL ESTADO INVESTIGAR EL CASO

Washington, D.C, 29 de abril de 2009 – La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de los Estados Americanos deplora el asesinato de José Everardo Aguilar, corresponsal de *Radio Super*, en el municipio de Patía, departamento del Cauca, Colombia, ocurrido el 24 de abril de 2009. La Relatoría Especial insta a las autoridades colombianas a que investiguen este crimen de manera rápida y eficaz, y a que los responsables sean debidamente sancionados.

En la noche del 24 de abril, una persona no identificada se presentó en la residencia del periodista con la presunta intención de entregarle fotografías y documentos, según la información publicada por la prensa local y por organizaciones no gubernamentales. Al entrar a la casa, la persona sacó un arma, y disparó varias veces contra el reportero, quien murió en el lugar. Aguilar tenía una larga trayectoria en el periodismo y había trabajado también en radios nacionales como *Radio Caracol* y *RCN*. Era conocido por tratar temas vinculados a la política local, y particularmente por sus denuncias sobre presuntos hechos de corrupción. Según familiares y colegas, el periodista había recibido amenazas en los meses previos.

La Relatora Especial para la Libertad de Expresión, Catalina Botero Marino, solicitó a las autoridades colombianas que realicen una investigación exhaustiva del crimen. "El asesinato de un periodista es la forma más violenta de vulnerar el derecho a la libertad de expresión e impedir el libre flujo de información en una sociedad. Las autoridades deben esclarecer este crimen, condenar a los responsables y reparar a los familiares del periodista, así como adoptar medidas para evitar la repetición de este tipo de agresiones. Es necesario asegurar que quienes cometieron este crimen no logren el objetivo de silenciar los hechos que se estaban investigando y denunciando, y que las autoridades brinden a los comunicadores y a la sociedad todas las garantías para el ejercicio pleno del derecho a la libertad de expresión e información", señaló la Relatora Especial.

Conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Estados tienen el deber de prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos allí reconocidos. El Principio 9 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la CIDH señala que "el asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión". En ese sentido, el mismo principio señala que: "Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada".

5. COMUNICADO DE PRENSA N° R22/09

RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DEPLORA ASESINATO DE PERIODISTA EN MÉXICO Y SOLICITA AL ESTADO INVESTIGAR EL CASO

Washington, D.C, 7 de mayo de 2009 – La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de los Estados Americanos deplora el asesinato de Carlos Ortega, periodista de *El Tiempo de Durango*, ocurrido en Durango, México el 3 de mayo de 2009. La Relatoría Especial insta a las autoridades mexicanas a investigar este crimen de manera rápida y eficaz, y a que los responsables sean debidamente sancionados.

En la tarde del 3 de mayo, Ortega retornaba a su casa en el pueblo de Santa María El Oro, cuando dos camionetas lo interceptaron, y personas no identificadas lo obligaron a bajar del auto, según la información publicada por la prensa local y organizaciones no gubernamentales. Al resistirse, le dispararon varias veces en la cabeza, y el periodista murió de inmediato. Ortega trabajaba en el periódico *El Tiempo de Durango*. Días antes, el reportero habría denunciado en un artículo que fue amenazado por representantes del gobierno local en relación a una nota que había publicado antes sobre presuntos hechos de corrupción.

La Relatora Especial para la Libertad de Expresión, Catalina Botero Marino, urgió a las autoridades de México a que realicen una investigación seria y exhaustiva del crimen para castigar a los responsables. "El asesinato de un periodista es la forma más grave de censura. En lo que va de 2009, al menos otros cuatro periodistas han sido asesinados en la región por razones que podrían estar vinculadas a su labor, y sin embargo no parecen existir resultados satisfactorios contra la impunidad ni sistemas adecuados de protección de periodistas en riesgo", señaló. "Las autoridades deben garantizar la seguridad de todos los periodistas para que personas como los asesinos de Ortega no cumplan con el objetivo de silenciarlos", añadió.

De acuerdo a información recopilada por la Relatoría Especial, entre 1995 y 2005, en México fueron asesinados 20 personas por motivos presuntamente relacionados con el ejercicio del periodismo. En 2006, se registraron nueve asesinatos y un desaparecido. Al año siguiente, se reportaron tres homicidios y tres desapariciones, y en 2008, cinco asesinatos y una desaparición.

Conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Estados tienen el deber de prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos allí reconocidos. El Principio 9 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la CIDH señala que "el asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada".

6. COMUNICADO DE PRENSA N° R24/09

RELATORÍA PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN PRESENTA SU INFORME ANUAL 2008

Washington, D.C., 7 de mayo de 2009 – La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) presentó hoy ante la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la Organización de Estados Americanos (OEA) su informe anual, cuyo tercer volumen corresponde al Informe Anual 2008 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. En su evaluación sobre la situación de la libertad de expresión en las Américas durante 2008, la Relatoría Especial reconoció que en los últimos años se han registrado avances en materia de libertad de expresión, pero advirtió sobre la existencia de desafíos persistentes, como la violencia contra los periodistas, la necesidad de contar con mecanismos más eficaces para asegurar el acceso a la información, y la falta de regulaciones claras que impidan la existencia de mecanismos de censura indirecta y que promuevan el pluralismo y la diversidad.

El informe de la Relatoría Especial llamó la atención sobre la violencia contra periodistas, que en 2008 se reflejó en el asesinato de al menos nueve comunicadores sociales y en un número creciente de reporteros amenazados o agredidos. También señaló la existencia de normas legales que no atienden los estándares internacionales en materia de protección a la libertad de expresión y que permiten la imposición de medidas desproporcionadas que pueden tener un efecto silenciador incompatible con las sociedades democráticas. La Relatoría Especial también destacó la necesidad de iniciar esfuerzos regionales para ajustar los mecanismos institucionales de manera de prevenir que las facultades estatales sean utilizadas para premiar o castigar a los medios según su línea editorial, y para fomentar el pluralismo y la diversidad en el debate público.

Además de la evaluación sobre la situación de la libertad de expresión en la región, el informe de la Relatoría Especial incluye una descripción de la situación del ejercicio de este derecho en cada país durante 2008. Se incorpora también un capítulo de corte teórico que recoge y sistematiza los estándares interamericanos en materia de libertad de expresión. También se presenta la agenda de la Relatoría Especial para el período 2008-2011. El informe anual presenta conclusiones generales sobre la situación regional en la materia y, en base a ello, elabora una serie de recomendaciones dirigidas a los Estados miembros de la OEA para mejorar las condiciones necesarias para el pleno ejercicio de la libertad de expresión en la región.

7. COMUNICADO DE PRENSA N° R29/09

DECLARACIÓN CONJUNTA SOBRE MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y ELECCIONES

Washington, D.C., 15 de mayo de 2009 - Los cuatro relatores para la libertad de expresión – el Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación, la Relatora Especial de la Organización de los Estados Americanos para la Libertad de Expresión, y la Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos para la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información, emitieron hoy la Declaración Conjunta sobre Medios de Comunicación y Elecciones, con la asistencia de Artículo 19.

La Declaración Conjunta destaca la importancia del debate abierto y vigoroso, del acceso a la información y a los procesos electorales, y el rol fundamental de los medios de comunicación para plantear temas electorales e informar a la ciudadanía. Pero sólo medios de comunicación diversos e independientes, incluyendo emisoras de servicio público independiente, pueden cumplir este papel. Entre otros puntos, la Declaración Conjunta insta a:

- Implementar medidas para la creación de un ambiente que garantice la pluralidad de los medios de comunicación.
- Derogar las leyes que restrinjan indebidamente la libertad de expresión y las normas que atribuyan responsabilidad a los medios de comunicación por difundir declaraciones realizadas directamente por partidos políticos o candidatos.
- Establecer sistemas efectivos para prevenir amenazas y agresiones contra los medios.
- Aprobar leyes que prohíban la asignación discriminatoria de la publicidad oficial basada en la opinión política.
- Crear órganos independientes para el control de las normas relacionadas con los medios de comunicación y elecciones.
- Establecer obligaciones claras para los medios de comunicación públicos que incluyan: informar al electorado, respetar reglas estrictas que aseguren la imparcialidad y el equilibrio, y asegurar el acceso equitativo a todos los partidos políticos y candidatos.

Artículo 19 reunió a los relatores sobre libertad de expresión por primera vez en 1999, que desde entonces han emitido una Declaración Conjunta cada año. Cada Declaración Conjunta analiza el alcance de la libertad de expresión en distintas áreas temáticas. Estas Declaraciones Conjuntas proveen de una importante guía para el estudio de los estándares internacionales en derechos humanos.

8. COMUNICADO DE PRENSA CONJUNTO N° R33/09

RELATORES PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LA ONU Y DE LA OEA MANIFIESTAN PREOCUPACIÓN POR SEÑALAMIENTOS DE ALTAS AUTORIDADES DEL GOBIERNO DE VENEZUELA CONTRA CANALES PRIVADOS DE TELEVISIÓN

Ginebra – Washington, D.C., 22 de mayo de 2009 - El Relator de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y Expresión, Frank La Rue, y la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Catalina Botero, manifestaron su preocupación por las recientes declaraciones de altas autoridades del gobierno de Venezuela en contra del canal de televisión *Globovisión* y otros medios privados en ese país.

De acuerdo con la información recibida, el 4 de mayo de 2009 *Globovisión* transmitió –antes de ser emitido el reporte oficial correspondiente–, una noticia sobre un sismo que afectó algunos lugares de Venezuela. Durante la transmisión, el director del canal señaló que no tenía reportes sobre la existencia de daños graves y criticó el hecho de que no se hubiere dado oportunamente información oficial. Notas sobre el sismo se repitieron varias veces durante el día. Luego de esta noticia, las más altas autoridades de Venezuela han acusado públicamente a los medios privados, especialmente a *Globovisión*, de acudir al "terrorismo" y al "discurso de odio" con "fines desestabilizadores". Asimismo, importantes autoridades exhortaron a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel), a imponer las más drásticas sanciones a *Globovisión*.

El 7 de mayo de 2009, Conatel, entidad del Poder Ejecutivo nacional, abrió un procedimiento administrativo a la empresa *Globovisión*, al considerar que la información suministrada al público con ocasión del sismo podría "generar alarma, temor, zozobra o pánico entre la población, produciendo en los individuos un sentimiento de que están en peligro y desprotegidos"¹⁴⁶¹. Esta investigación se suma a dos investigaciones anteriores abiertas contra *Globovisión* por la transmisión en directo de declaraciones en vivo de terceras personas ajenas al canal. Según información suministrada por el Estado, estas investigaciones ya estarían en etapa de decisión. Estos procedimientos podrían conducir a la revocatoria de la licencia del canal por la aplicación de la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión.

En oportunidades anteriores, los relatores para la libertad de expresión de la ONU y de la OEA han recordado a las autoridades su obligación de respetar la libertad de expresión en los medios de comunicación y en las emisiones de radio y televisión y, en particular, la independencia editorial de los medios de comunicación. En este sentido, se ha señalado que, en una democracia, la crítica, la oposición y la contradicción, deben ser toleradas como condición del principio de pluralismo, protegido por el derecho a la libertad de expresión. La labor de las autoridades es la de crear un clima en el cual todas las personas puedan exponer sus ideas u opiniones sin miedo a ser perseguidos, sancionados o estigmatizados.

En la presente oportunidad, La Rue y Botero manifestaron su preocupación frente a la existencia de declaraciones de las más altas autoridades del gobierno, que generan un ambiente de intimidación en el cual se ve seriamente limitado el derecho a la libertad de expresión. Al respecto, recordaron que las autoridades tienen el deber de hacer cumplir la ley

¹⁴⁶¹ CONATEL. 7 de mayo de 2009. *La Comisión Nacional de Telecomunicaciones inicia procedimiento administrativo sancionatorio al prestador del servicio de televisión abierta Corpomedios GV Inversiones, C.A., "GLOBOVISIÓN"*. Disponible en: http://www.conatel.gov.ve/noticia_comp.asp?numn=2625.

y el derecho a responder las críticas que consideran injustas o engañosas. Sin embargo, los funcionarios públicos, especialmente los que ocupan las más altas posiciones del Estado, tienen el deber de respetar la circulación de informaciones y opiniones, incluso, cuando éstas son contrarias a sus intereses y posiciones. Asimismo deben promover la tolerancia y la diversidad de ideas y opiniones.

Finalmente, los relatores para la libertad de expresión de la ONU y de la OEA hacen un llamado al Estado de Venezuela a mantener la plena vigencia del derecho a la libertad de expresión establecido en instrumentos internacionales adoptados por el Estado y a proteger de manera adecuada las garantías internacionales en los procesos que se adelantan contra los medios de comunicación privados y, en este caso, contra *Globovisión*. En este sentido, los Estados deben garantizar que los procesos administrativos o las facultades regulatorias no impliquen actos de censura indirecta motivados por la línea editorial del medio.

9. COMUNICADO DE PRENSA N° R34/09

RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DEPLORA ASESINATO DE PERIODISTA Y AMENAZAS A REPORTERA EN MÉXICO Y SOLICITA AL ESTADO ADOPTAR MEDIDAS EFICACES DE PROTECCIÓN DE PERIODISTAS EN RIESGO

Washington, D.C, 29 de mayo de 2009– La Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de los Estados Americanos, Catalina Botero Marino, condena el asesinato de Eliseo Barrón, periodista del diario *La Opinión* de Torreón, ocurrido en Durango, México, el 26 de mayo de 2009. Asimismo, la Relatora Especial llama la atención del Estado sobre las graves amenazas recibidas por la periodista Lydia Cacho. La Relatora Especial insta a las autoridades mexicanas a adoptar medidas eficaces de lucha contra la impunidad de los crímenes contra periodistas y a implementar mecanismos adecuados de protección de periodistas en riesgo.

Según la información recibida, en la noche del 25 de mayo, Eliseo Barrón fue sacado a la fuerza de su domicilio, frente a su esposa e hijas, por un grupo de personas armadas no identificadas. Esa noche fue asesinado. Su cuerpo fue encontrado a la mañana siguiente. De acuerdo a la información recibida, Barrón cubría información policial para *La Opinión* de Torreón desde hacía 11 años. En los días previos, según el diario, el reportero habría escrito sobre temas de corrupción en Torreón.

Por otra parte, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha recibido información según la cual la periodista Lydia Cacho ha recibido graves amenazas de muerte y se encuentra en situación de riesgo extraordinario por razones directamente asociadas al ejercicio de su profesión. Como lo señala la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, la comunicadora fue víctima de "actos de tortura" y otras graves violaciones de sus derechos humanos. Tales hechos habrían ocurrido, según la información recibida por la Relatoría Especial, en represalia por haber publicado un libro en el que denunciaba la existencia de una red de pederastas.

Durante el presente año al menos seis periodistas fueron asesinados en la región para evitar que publicaran informaciones sobre corrupción o crimen organizado. Dos de estos periodistas fueron asesinados en México. En 2006, se registraron nueve asesinatos y un desaparecido en este país. Al año siguiente, se reportaron tres homicidios y tres desapariciones, y en 2008, cinco asesinatos y una desaparición. La Relatoría Especial también ha recibido información sobre el riesgo extraordinario que corren algunos periodistas como consecuencia de su labor, y cuyos casos ya han sido denunciados ante las autoridades competentes.

La Relatora Especial para la Libertad de Expresión exhorta a las autoridades mexicanas a que esclarezcan los hechos para que los autores del asesinato de Eliseo Barrón y de las vulneraciones a los derechos humanos de Lydia Cacho sean adecuadamente juzgados y sancionados. Asimismo, hace un llamado al Estado para que se impulsen decididamente las investigaciones existentes sobre los crímenes y amenazas contra periodistas y para que se adopten, lo antes posible, medidas urgentes, como el fortalecimiento de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos Contra Periodistas, la federalización de los delitos contra periodistas y la implementación de mecanismos permanentes de protección especializados para garantizar la vida y la integridad de los comunicadores en riesgo. A este respecto, la Relatora Especial recuerda que el Principio 9 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la CIDH señala que el asesinato, secuestro, intimidación,

amenaza a los comunicadores sociales, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada.

10. COMUNICADO DE PRENSA N° R36/09

RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DEPLORA ASESINATO DE PERIODISTA EN GUATEMALA Y SOLICITA AL ESTADO INVESTIGAR EL CASO

Washington, D.C, 11 de junio de 2009 – La Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de los Estados Americanos, Catalina Botero Marino, condena el asesinato de Marco Antonio Estrada, corresponsal del canal *Telediario* en Chiquimula, Guatemala, ocurrido el 6 de junio de 2009. La Relatora Especial insta a las autoridades guatemaltecas a que investigue este crimen de manera rápida y eficaz y a que los responsables de los crímenes sean debidamente sancionados.

Según la información recibida, en la noche del 6 de junio, cuando Estrada se bajaba de su motocicleta, una persona no identificada se le acercó y le disparó varias veces. El periodista murió de inmediato. Reportero por más de 20 años, Estrada cubría información general para *Telediario*, lo que incluía información referida al crimen organizado y al tráfico de drogas. Es el segundo periodista asesinado en Guatemala en lo que va de 2009. En abril, Rolando Santiz, también reportero de televisión, fue asesinado a disparos en Ciudad de Guatemala cuando volvía de cubrir una noticia policial. Al menos siete periodistas han sido asesinados en la región durante este año por razones que podrían estar vinculadas al ejercicio de la profesión.

La Relatora Especial para la Libertad de Expresión exhorta a las autoridades de Guatemala a que se esclarezcan los hechos para que los autores del asesinato de Marco Antonio Estrada sean debidamente juzgados y sancionados. Asimismo, hace un llamado al Estado para que se impulsen decididamente las investigaciones existentes sobre los crímenes y amenazas contra periodistas, así como también para que se adopten medidas urgentes para garantizar la vida y la integridad de los comunicadores en riesgo.

A este respecto, la Relatora Especial recuerda que el principio 9 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la CIDH señala que el asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada.

11. COMUNICADO DE PRENSA N° R38/09

RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EXPRESA SATISFACCIÓN POR LAS RECIENTES REFORMAS LEGISLATIVAS ADOPTADAS EN URUGUAY Y EN QUEBEC-CANADÁ, Y POR LAS DECISIONES DE LOS MÁS ALTOS TRIBUNALES DE BRASIL Y DE MÉXICO EN MATERIA DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Washington, D.C., 22 de junio de 2009 – La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos manifiesta su satisfacción por las recientes decisiones en materia de libertad de expresión adoptadas por las asambleas legislativas de Uruguay y Quebec-Canadá, y por los más altos tribunales de justicia de Brasil y México. La Relatoría Especial felicita la adopción de estas decisiones ejemplares y se compromete a divulgarlas ampliamente, en el marco de su mandato de promoción de la libertad de expresión en las Américas.

La Relatoría Especial celebra las importantes reformas del Código Penal y de la Ley de Prensa adoptadas por la Asamblea General del Poder Legislativo de Uruguay el 10 de junio de 2009. A través de estas reformas se eliminan las sanciones por la divulgación de opiniones o informaciones sobre funcionarios públicos o sobre asuntos de interés público, salvo cuando la persona presuntamente afectada logre demostrar la existencia de *real malicia*. Pese a que la reforma no deroga todas las formas de desacato, reduce sustancialmente las hipótesis de aplicación de esta falta y señala de manera expresa que nadie será castigado por discrepar o por cuestionar a la autoridad. Asimismo, elimina las sanciones por la ofensa o el vilipendio de símbolos patrios o por atentar contra el honor de autoridades extranjeras. La nueva legislación indica que constituyen principios rectores para la interpretación, aplicación e integración de las normas civiles, procesales y penales sobre libertad de expresión, los tratados internacionales en la materia y reconoce expresamente la relevancia de las decisiones y recomendaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la hora de interpretar y aplicar dichas disposiciones. De esta forma, la Asamblea General del Poder Legislativo incorporó las normas internacionales al ordenamiento interno y dejó en claro que la interpretación y la aplicación de las disposiciones vigentes deben guiarse por los estándares más elevados en materia de libertad de expresión.

Esta reforma se suma a otras importantes decisiones adoptadas en Estados como México y Panamá, dirigidas a derogar los llamados delitos de prensa, con la finalidad fundamental de aumentar la protección para quienes podrían encontrarse en mayor riesgo por investigar y difundir informaciones u opiniones críticas sobre funcionarios públicos o sobre asuntos de interés público.

La Relatoría Especial destaca de manera especial la decisión de la Asamblea Nacional de Québec, Canadá, que reformó el Código de Procedimiento Civil para evitar el uso abusivo de las acciones judiciales interpuestas con el objetivo de inhibir la libertad de expresión. La norma, que entró en vigencia el 4 de junio de 2009, permite a los tribunales de Québec archivar las demandas dirigidas a intimidar y silenciar, entre otros, a quienes critican públicamente los proyectos y prácticas de las corporaciones o instituciones. La reforma estipula que cuando se utilizan las demandas judiciales de manera irrazonable, para silenciar expresiones críticas y evitar el debate público, quien acudió de manera abusiva a los tribunales, debe rembolsar los gastos, pagar las costas del proceso y los perjuicios sufridos por la persona demandada. Finalmente, la reforma determina que, si la acción abusiva es incoada por una persona jurídica o moral, el administrador o los directores y funcionarios que la impulsaron, pueden ser condenados personalmente a pagar los daños. La Relatoría

Especial valora positivamente este avance legislativo y considera que contribuye de manera decisiva a proteger la libertad de expresión y a promover el fortalecimiento del debate público en condiciones más equitativas y democráticas.

Asimismo, la Relatoría Especial muestra su profunda satisfacción por las recientes decisiones adoptadas por el Supremo Tribunal Federal de Brasil. Por una parte, felicita la decisión del 30 de abril de 2009, que elimina la Ley de Prensa de 1967 (Lei nº 5250/67). Esta ley imponía duras penas por los delitos de difamación e injurias, y permitía la censura previa, entre otras medidas restrictivas del ejercicio de la libertad de expresión. La sentencia del Tribunal declaró la incompatibilidad de la Ley de Prensa con la Constitución Federal. Por otra parte, el 17 de junio de 2009, el Supremo Tribunal Federal de Brasil declaró inconstitucional la exigencia del diploma de periodista y el registro en el Ministerio de Trabajo, como condición para el ejercicio de la profesión periodística. Con fundamento expreso en los estándares interamericanos vigentes, el Tribunal señaló que esta disposición es contraria al artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Las sentencias mencionadas constituyen un avance ejemplar en materia de libertad de expresión y ponen de manifiesto la importancia de adecuar las legislaciones nacionales a los estándares internacionales en la materia.

Finalmente, la Relatoría Especial celebra la decisión del 17 de junio de 2009, emitida por la Suprema Corte de Justicia de México, que ordenó inaplicar normas penales restrictivas de la libertad de expresión por su incompatibilidad con la Constitución y con los estándares internacionales. A través de esta decisión, la Suprema Corte revocó una sentencia que, con fundamento en el derecho a la vida privada, condenaba a pena de prisión al director de un periódico que había publicado una nota sobre el comportamiento de un funcionario público. La sentencia de la Suprema Corte, citando de manera expresa los más elevados estándares interamericanos, remarcó la necesidad de evitar que el derecho penal sea utilizado como mecanismo para silenciar el debate democrático sobre asuntos de interés público o sobre funcionarios públicos. Asimismo, consideró que la Ley de Imprenta del Estado de Guanajuato, por su extrema vaguedad e imprecisión, era incompatible con la Constitución y con los estándares del sistema interamericano en materia de libertad de expresión.

La Relatoría Especial manifiesta su satisfacción por las decisiones mencionadas y considera que representan un avance trascendental en la protección y el fortalecimiento de la libertad de expresión en la región. Asimismo, exhorta a las autoridades a que tomen las medidas necesarias para hacerlas efectivas. La Relatoría Especial se compromete a divulgar, en el marco de su mandato, las decisiones legislativas y judiciales citadas no sólo por su importancia en el proceso de incorporación de los estándares internacionales al derecho interno, sino porque las mismas honran, de manera ejemplar, la obligación estatal de asegurar el derecho de todas las personas a pensar y expresarse en libertad.

12. COMUNICADO DE PRENSA N° R41/09

RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN MANIFIESTA PREOCUPACIÓN POR SITUACIÓN DE RADIO EN PERÚ

Washington, D.C, 26 de junio de 2009 – La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos manifiesta su preocupación por la decisión del Estado de Perú de dejar sin efecto la autorización para emitir a la radio *La Voz* de Bagua Grande, provincia de Utcubamba, adoptada el 8 de junio de 2009.

En información oportunamente enviada a la Relatoría Especial, el Estado peruano explicó el trámite administrativo realizado. Indicó que la decisión administrativa se tomó porque la emisora no cumplió con los requisitos técnicos contemplados en las normas vigentes. Tal incumplimiento fue certificado por las autoridades competentes el 31 de diciembre de 2008 y tendría como consecuencia la revocatoria del permiso de emisión.

Por su parte, los representantes de la radio entablaron un recurso de reconsideración de la decisión administrativa mencionada, señalando que existía un trámite vigente, aceptado por el Estado, a través del cual se encontraban demostrando el cumplimiento de los requisitos exigidos.

La resolución que dejó sin efecto el permiso de transmisión se tomó luego de los graves hechos de violencia que tuvieron lugar en esa zona el 5 de junio de 2009. Según la información recibida, algunas autoridades habrían señalado que radios de Bagua incitaron a estos hechos. Sin embargo, la decisión administrativa citada se refiere exclusivamente al incumplimiento de requisitos técnicos que no se relacionan con dichos hechos de violencia. Según información recibida, la decisión de revocar la autorización de *La Voz* podría haber tenido un efecto silenciador sobre radios de la zona.

La Relatoría Especial agradece al Estado la respuesta oportuna a la información solicitada y reconoce su derecho de realizar inspecciones técnicas e investigaciones serias y eficaces para asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales. Como lo ha indicado esta Relatoría Especial en sus distintos informes, tales procedimientos deben fundarse en leyes claras y precisas ajustadas a los estándares internacionales, deben ser impulsados por un órgano autónomo e imparcial y deben garantizar el derecho de defensa y contradicción. Asimismo, el principio 13 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión indica que los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión.

Considerando lo anterior y ante el recurso de reconsideración presentado por los representantes de la radio *La Voz*, la Relatoría Especial exhorta al Estado de Perú a tomar en cuenta los más altos estándares sobre libertad de expresión derivados del artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos al momento de evaluar el recurso mencionado, y ofrece al Estado su colaboración, en cuanto lo considere oportuno, para la total implementación de dichos estándares en el ordenamiento interno.

13. COMUNICADO DE PRENSA N° R44/09

RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN CONDENA LIMITACIONES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN HONDURAS

Washington, D.C., 29 de junio de 2009 - La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos condena enérgicamente las limitaciones a la libertad de expresión en Honduras, ocurridas luego del golpe de Estado y la ruptura del orden constitucional en ese país, y urge al respeto irrestricto de este derecho fundamental que está en la base del sistema interamericano.

La Relatoría Especial recibió información según la cual desde el 28 de junio de 2009 en Honduras, los medios de comunicación nacionales e internacionales habrían sufrido graves limitaciones que les impiden realizar su labor libremente. Según la información recibida, se habrían cerrado canales de televisión abierta y se impidió que algunos canales de cable, como *Telesur* y *CNN* en Español, así como distintas emisoras de radio, como *Globo*, pudieran seguir emitiendo su señal. También se habrían realizado cortes de energía que obstaculizaron tanto la transmisión de radio y televisión, como el acceso a Internet. Asimismo, se recibió información según la cual varios periodistas fueron agredidos en el ejercicio de su labor. Otros reporteros habrían sido retenidos arbitrariamente, como Adriana Sivori, Rudy Quiróz y otros miembros del equipo periodístico de *Telesur*. El caricaturista Allan McDonald también habría sido detenido junto su hija de 17 meses. Finalmente, se informó que varios periodistas estarían siendo amenazados para que interrumpieran sus transmisiones.

La Relatoría Especial exige el respeto irrestricto del derecho a la libertad de expresión en Honduras y exige que se otorguen todas las garantías para que los medios de comunicación y periodistas puedan cumplir su labor de informar con libertad y en condiciones de seguridad. A este respecto el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece de manera categórica que "toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección". El ejercicio de este derecho no puede estar sujeto a previa censura", ni se lo puede restringir por vías o medios indirectos.

14. COMUNICADO DE PRENSA N° R48/09

RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN CONDENA ASESINATO DE PERIODISTA EN HONDURAS

Washington, D.C., 6 de julio de 2009.- La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) condena el asesinato del periodista radial, Gabriel Fino Noriega, ocurrido el 3 de julio de 2009, en San Juan Pueblo, Honduras. En el contexto actual generado por el golpe de Estado y la ruptura del orden constitucional, el asesinato del periodista Fino Noriega genera especial preocupación. La Relatoría Especial llama a que se investiguen los hechos y se determine si el asesinato estuvo vinculado con el ejercicio de la actividad periodística, así como exhorta a que los responsables sean debidamente juzgados y sancionados. La Relatoría Especial reitera su exigencia de respeto irrestricto del derecho a la libertad de expresión en Honduras y demanda que se garantice la seguridad a los comunicadores sociales para que puedan cumplir su labor.

El 3 de julio de 2009, Fino Noriega salía de la emisora *Estelar*, tras conducir su programa, cuando una persona no identificada le disparó varias veces, según la información difundida por la prensa local y organizaciones no gubernamentales locales. El periodista, quien también era corresponsal para *Radio América*, murió poco después.

El principio 9 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión señala que el "asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión". En efecto, hechos de esta naturaleza no sólo lesionan los derechos humanos de las víctimas, sino que generan un gravísimo efecto intimidatorio que afecta severamente el derecho a la libertad de expresión.

La Relatoría Especial recuerda que el 29 de junio de 2009, condenó enérgicamente las limitaciones a la libertad de expresión en Honduras, ocurridas luego del golpe de Estado y la ruptura institucional, y urgió al respeto irrestricto de este derecho fundamental, que está en la base del sistema interamericano (*Comunicado de Prensa R44-09*). La Relatoría Especial ha seguido con especial atención la creciente tensión registrada en Honduras tras el golpe de Estado, en particular lo que refiere a situaciones vinculadas al ejercicio de la libertad de expresión e información. En ese sentido, la CIDH ha otorgado medidas cautelares a varios periodistas en situación de riesgo, y ha solicitado información sobre hechos denunciados como obstáculos en el ejercicio de la libertad de expresión.

En este contexto, la Relatoría Especial exige una vez más respeto irrestricto del derecho a la libertad de expresión en Honduras y demanda que se otorguen todas las garantías para que los medios de comunicación y periodistas puedan cumplir su labor de informar con libertad y en condiciones de seguridad. El artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece de manera categórica que "toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección". El ejercicio de este derecho no puede estar sujeto a previa censura", ni se lo puede restringir por vías o medios indirectos.

15. COMUNICADO DE PRENSA N° R50/09

RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN CONDENA RETENCIÓN A PERIODISTAS EXTRANJEROS EN HONDURAS

Washington, D.C., 12 de julio de 2009.- La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) condena la retención y las intimidaciones de las que fueron objeto los y las integrantes de los equipos periodísticos de *TeleSUR* y *Venezolana de Televisión (VTV)* en Honduras, que llevaron a que los miembros de dichos equipos tuvieran que abandonar el país. Estos hechos se producen en el contexto de graves violaciones a la libertad de expresión como efecto del golpe de Estado y la ruptura del orden constitucional en Honduras. La Relatoría Especial reitera su exigencia de respeto irrestricto del derecho a la libertad de expresión en Honduras y demanda que se garantice la seguridad a los comunicadores sociales para que puedan cumplir su labor.

Según la información recibida, en la noche del 11 de julio, miembros de la Policía habrían detenido a cuatro miembros de los equipos periodísticos de *TeleSUR* y *VTV*, para trasladarlos a una jefatura policial con el argumento de verificar su estatus migratorio. Luego de algunas horas, las personas retenidas habrían sido liberadas. A la mañana siguiente, miembros de las fuerzas policiales habrían impedido a los reporteros salir del hotel durante varias horas, con el argumento de que debían esperar que las autoridades migratorias se acercaran a verificar dicho estatus. De acuerdo a la información recibida, periodistas e integrantes del equipo técnico de *TeleSUR* y *VTV* habrían sido retenidos como forma de intimidación, debido a la cobertura que han hecho del golpe de estado y del proceso de ruptura institucional. Según la información recibida, los equipos de ambos canales tuvieron que abandonar el país al considerar que existía un grave riesgo de seguridad para poder seguir cumpliendo con su labor.

La Relatoría Especial rechaza estos hechos y reitera la obligación de respetar de manera irrestricta el derecho a la libertad de expresión en Honduras. Asimismo, la Relatoría Especial demanda que se garantice a todos los comunicadores sociales, con independencia de su línea editorial, la posibilidad de expresar sus ideas y de difundir la información obtenida. Los actos de intimidación o de censura directa o indirecta, originados en la cobertura o la línea editorial de un medio y con el propósito de silenciarlo, violan flagrantemente el derecho de las personas a expresarse sin miedo a sufrir represalias, así como el derecho fundamental de la sociedad a recibir información plural y diversa sin ningún tipo de censura.

La Relatoría Especial recuerda que el 29 de junio de 2009, condenó enérgicamente las limitaciones a la libertad de expresión en Honduras, ocurridas luego del golpe de Estado y la ruptura institucional, y urgió al respeto irrestricto de este derecho fundamental, que está en la base del sistema interamericano (Comunicado de Prensa R44-09). La Relatoría Especial ha seguido con especial atención la creciente tensión registrada en Honduras tras el golpe de Estado, en particular lo que refiere a situaciones vinculadas al ejercicio de la libertad de expresión e información. En ese sentido, la CIDH ha otorgado medidas cautelares a varios periodistas en situación de riesgo, y ha solicitado información sobre hechos denunciados como obstáculos al ejercicio de la libertad de expresión.

En este contexto, la Relatoría Especial recuerda una vez más que el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece de manera categórica que "toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o

por cualquier otro procedimiento de su elección". El ejercicio de este derecho no puede estar sujeto a previa censura, ni se lo puede restringir por vías o medios indirectos. El principio 5 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, señala que estará prohibida toda forma de censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación. Según este principio, "las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión". En el mismo sentido, el principio 13 de la citada Declaración indica que "los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión".

16. COMUNICADO DE PRENSA N° R51/09

PREOCUPA A LA RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN CONDENA DE PRISIÓN A PERIODISTA EN ECUADOR

Washington, D.C., 21 de julio de 2009. - La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos expresa su profunda preocupación por la condena penal emitida contra Milton Nelson Chacaguasay, editor y director del semanario *La Verdad* de la provincia de El Oro, Ecuador, y por la orden de prisión efectiva decretada por el juez de la causa.

De acuerdo a la información recibida, Chacaguasay fue querellado por injuria por un ex ministro fiscal, debido una nota publicada por *La Verdad* en 2007, en la que se habría vinculado al ex ministro con un notario cuyos negocios presuntamente ilegales habrían perjudicado a varias personas. Según la información recibida, el periodista publicó un artículo basado en un reporte oficial que indicaba que las autoridades habían encontrado en la casa del notario un cheque por cinco mil dólares girado por el ex fiscal. La nota estaba acompañada de una foto del referido cheque. La publicación mencionada dio lugar a que se iniciara el proceso por injurias y en abril de 2009 el periodista fuera condenado a 30 días de prisión. Luego de la apelación, la pena fue ampliada a cuatro meses de prisión efectiva. Desde el 8 de julio de 2009, Chacaguasay cumple su condena en un centro de reclusión. El periodista ha denunciado graves violaciones del debido proceso en su causa y ha solicitado protección a las autoridades por temor a que puedan atentar contra su vida en la prisión.

La Relatoría Especial considera que las distintas decisiones judiciales adoptadas contra el periodista Chacaguasay representan un retroceso en el avance regional según el cual las autoridades de los Estados de las Américas no han de usar el derecho penal para sancionar a quienes hacen investigaciones o emiten opiniones personales sobre asuntos de interés público, sobre funcionarios públicos, personas públicas o particulares involucrados voluntariamente en asuntos de interés público. A este respecto, recuerda que el principio 11 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión establece que "los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad" y subraya que el uso del derecho penal, especialmente cuando es utilizado y aplicado por las autoridades sometidas a mayor escrutinio, tiene un gravísimo efecto silenciador que restringe no sólo el debate democrático sino el derecho de la sociedad a recibir información plural y suficiente sobre temas de relevancia pública.

La Relatoría Especial manifiesta su profunda preocupación por la condena efectiva contra Chacaguasay y exhorta a las autoridades del Estado de Ecuador a tomar en cuenta los estándares internacionales sobre el derecho a la libertad de expresión que se derivan del artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos. En particular, la Relatoría Especial recuerda que, según el principio 10 de la Declaración de Principios, las leyes que garantizan los derechos personalísimos no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. Como lo indica dicho principio, "la protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas".

17. COMUNICADO DE PRENSA N° R54/09**RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN CONDENA ASESINATO DE PERIODISTA EN MÉXICO Y SOLICITA AL ESTADO INVESTIGAR**

Washington, D.C, 30 de julio de 2009 – La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos, condena la muerte de Juan Daniel Martínez Gil, periodista de *W Radio* y de *Rádiorama Acapulco*, cuyo cuerpo fue encontrado el 28 de julio de 2009 en el estado de Guerrero, México. La Relatoría Especial llama a las autoridades mexicanas a investigar estos hechos y a que se esclarezca de manera pronta si estuvieron vinculados con la actividad periodística del comunicador asesinado. Asimismo, la Relatoría Especial exhorta a que los responsables de este crimen sean debidamente juzgados y sancionados. La Relatoría Especial también insta a las autoridades mexicanas a que se implementen mecanismos adecuados para proteger a los periodistas en todo el territorio.

En la mañana del 28 de julio de 2009, el cuerpo sin vida de Martínez Gil fue encontrado por integrantes de la Policía, que habían sido advertidos por una llamada anónima, según la información publicada por la prensa local y por organizaciones no gubernamentales. El cuerpo reportero fue encontrado enterrado en un lote vacío en el pueblo La Máquina, en el estado de Guerrero. Estaba atado de manos y pies, tenía la cabeza envuelta en una cinta marrón y había sido fuertemente golpeado. Martínez Gil era presentador de un noticiero en *W Radio* y del programa "Guerrero en vivo" de la emisora *Rádiorama Acapulco*. Otro periodista de esa radio, Amado Ramírez, fue asesinado en 2007.

Durante el presente año al menos nueve periodistas han sido asesinados en la región por motivos que podrían estar vinculados al ejercicio de su profesión. Tres de esos reporteros han sido asesinados en México. En 2006 se registraron nueve asesinatos y un desaparecido en ese país. En el 2007 se reportaron tres homicidios y tres desapariciones, y en 2008, cinco asesinatos y una desaparición.

La Relatora Especial para la Libertad de Expresión, Catalina Botero Marino, exhorta a las autoridades mexicanas a que se esclarezca el crimen de Martínez Gil, y a que los responsables sean juzgados y sancionados. Asimismo, hace un llamado al Estado para que se impulsen las investigaciones en curso sobre los crímenes y las amenazas contra periodistas, y para que se adopten, lo antes posible, medidas urgentes que garanticen la protección de los reporteros, como el fortalecimiento de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos Contra Periodistas, la federalización de los delitos contra periodistas y la implementación de mecanismos permanentes de protección especializados para garantizar la vida y la integridad de los comunicadores en riesgo. A este respecto, la Relatora Especial recuerda que el Principio 9 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la CIDH señala que el asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada.

18. COMUNICADO DE PRENSA N° R55/09**CIDH EXPRESA PREOCUPACIÓN POR DETERIORO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN VENEZUELA**

Washington, 3 de agosto de 2009 - La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) expresa su profunda preocupación por el deterioro de la situación del derecho a la libertad de expresión en Venezuela. Desde el año 2000, la CIDH ha venido observando una paulatina vulneración del ejercicio de este derecho en Venezuela y una creciente intolerancia a la expresión crítica. Por información recibida por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, en los últimos días la Comisión ha conocido nuevos hechos que profundizan el deterioro de la situación, tales como el cierre de 34 radioemisoras, el ataque al canal Globovisión y la presentación de un proyecto de ley que busca imponer nuevas restricciones a la libertad de expresión.

Por disposición del Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) del 31 de julio de 2009, 34 radioemisoras de FM y AM debieron cesar sus transmisiones de manera inmediata. En las decisiones que revocan los permisos o licencias, se habría argumentado razones técnicas relativas al masivo incumplimiento de algunas disposiciones de la ley de telecomunicaciones. Por otro lado, la CIDH recibió información de que las autoridades habrían anunciado como una de las razones para proceder a los cierres que se trata de emisoras que “juegan a la desestabilización de Venezuela”.

La CIDH expresa su preocupación por la existencia de elementos que sugieren que la línea editorial de estos medios habría sido una de las motivaciones para el cierre de estas radioemisoras. La Comisión reconoce la facultad del Gobierno de regular las ondas radioeléctricas, pero destaca que dicha facultad debe realizarse con un estricto apego al debido proceso y respetando los estándares interamericanos que garantizan el derecho a la libertad de expresión de todas las personas. En particular, las limitaciones impuestas a la libertad de expresión no deben fomentar la intolerancia, ni pueden ser discriminatorias, producir efectos discriminatorios o estar fundadas en la línea editorial de los medios de comunicación.

Por otro lado, la Fiscal General de Venezuela, Luisa Ortega Díaz, presentó recientemente un proyecto de ley a la Asamblea Nacional, cuyo objetivo es sancionar los llamados “delitos mediáticos”. El proyecto prevé penas de hasta cuatro años de prisión a las personas que divulguen información “falsa” o que produzca “perjuicio a los intereses del Estado”, y también establece penas de hasta cuatro años de prisión a las personas que se nieguen a informar sobre “hechos o situaciones cuya falta de divulgación constituya una lesión al derecho a la información”. En caso de ser aprobado, este proyecto de ley representaría un serio retroceso para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en Venezuela.

Asimismo, la CIDH recibió información de que el 3 de agosto de 2009 personas armadas ingresaron por la fuerza a la sede del canal Globovisión y lanzaron bombas lacrimógenas. Este ataque se suma a otros hechos de violencia que se han registrado en los últimos años contra los periodistas y trabajadores de Globovisión y otros medios de comunicación que tienen una línea editorial crítica al Gobierno. La CIDH insta al Estado a investigar estos hechos, sancionar a los responsables y adoptar las medidas necesarias para proteger la vida e integridad de los periodistas y trabajadores de Globovisión y de todos los medios de comunicación de manera que puedan realizar su tarea sin restricciones.

La CIDH en reiteradas oportunidades ha expresado su seria preocupación por la situación de la libertad de expresión en Venezuela. Asimismo, la Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH ha expresado su preocupación y ha enviado numerosas comunicaciones al Estado, solicitando información y expresando la necesidad de que las disposiciones legales y administrativas se ajusten a los estándares interamericanos en la materia. El cierre de 34 emisoras de radio, la amenaza de más cierres, las agresiones a periodistas y ataques a medios con línea editorial crítica, y el reciente proyecto de ley representan graves limitaciones al libre ejercicio de la libertad de expresión en Venezuela.

La CIDH está abocada a preparar un informe sobre la situación general de derechos humanos en Venezuela. Las solicitudes de información sobre estos temas de libertad de expresión forman parte de los esfuerzos de la Comisión Interamericana con el objeto de obtener insumos para la elaboración de dicho informe.

La CIDH es un órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que deriva su mandato de la Carta de la OEA y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Comisión está conformada por siete miembros independientes que actúan a título personal, sin representar a país alguno en particular, y que son elegidos por la Asamblea General de la OEA.

19. COMUNICADO DE PRENSA N° R57/09

**CIDH Y RELATORÍA ESPECIAL ENVÍAN COMUNICACIÓN AL ESTADO VENEZOLANO
MANIFESTANDO PROFUNDA PREOCUPACIÓN POR SITUACIÓN DE LA LIBERTAD DE
EXPRESIÓN**

Washington, D.C. 5 de agosto de 2009 - El Comisionado para los asuntos de Venezuela de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Paulo Sergio Pinheiro, y la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, Catalina Botero Marino, enviaron hoy una comunicación al Ministro de Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela, Nicolás Maduro, para manifestar su profunda preocupación por el deterioro de la situación del derecho a la libertad de expresión, solicitar información por los hechos que vienen ocurriendo en dicho país, y entregar observaciones respecto de la propuesta del Ministerio Público denominada *Proyecto de Ley Especial sobre Delitos Mediáticos*.

En los últimos meses altos funcionarios del Estado han realizado fuertes declaraciones públicas en contra de diversos medios de comunicación, sus directivos y periodistas, acusándolos de practicar un "terrorismo mediático" y de fomentar un "discurso de odio" que puede afectar la "salud mental" de la población venezolana. Luego de tales declaraciones, se han incrementado los actos de violencia contra varios de estos medios por parte de grupos privados afines al gobierno. El 3 de agosto de 2009, *Globovisión*, canal de televisión previamente declarado por un grupo delincuencia como "objetivo militar", fue objeto de un grave ataque por parte de grupos privados. Según la información recibida, los atacantes ingresaron armados a la sede del canal de televisión, arrojaron bombas lacrimógenas, intimidaron a los trabajadores del medio e hirieron a un guardia de seguridad. En la carta, el Comisionado Pinheiro y la Relatora Especial condenaron estos graves hechos, reconocieron la pronta reacción del Presidente Hugo Chávez así como del Ministro del Interior y Justicia Tareck El Aissami, y exhortaron a las autoridades venezolanas a investigar, identificar, juzgar y sancionar a los responsables de estos actos violentos. Recordaron al Estado que, debido a las graves amenazas de que han sido objeto, los periodistas, directivos y trabajadores de *Globovisión* se encuentran protegidos con medidas provisionales ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde 2004.

Por otra parte, Comisionado Pinheiro y la Relatora Especial manifestaron su preocupación por información que indica que el 3 de julio de 2009 el Consejo Nacional de Telecomunicaciones (Conatel) ordenó cancelar la transmisión por televisión y radio de avisos publicitarios que criticaban un proyecto de reforma legislativa. La medida prohibitiva señaló que tales anuncios podrían constituir una amenaza al orden público y otras autoridades indicaron que los mismos afectarían la "salud mental" de los habitantes del territorio venezolano. Luego de esta decisión, las autoridades competentes habrían abierto procedimientos administrativos sancionatorios contra los medios de comunicación que transmitieron dicha propaganda y el Ministerio Público habría interpuesto una denuncia penal contra los medios escritos que la publicaron.

A este respecto, el Comisionado y la Relatora Especial recordaron al Estado que, conforme a la jurisprudencia de la Corte Interamericana, el derecho a la libertad de expresión consagrado en el artículo 13 citado, debe garantizarse no sólo en cuanto a la difusión de ideas e informaciones recibidas favorablemente o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también en cuanto a las que ofenden, chocan, inquietan o resultan ingratas a los funcionarios públicos o a un sector de la población. Así lo exigen el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura sin los cuales no existe una sociedad verdaderamente democrática.

Asimismo, pusieron de presente que el artículo 13 de la Convención Americana prohíbe la censura.

En su carta, el Comisionado y la Relatora Especial se refieren a la decisión de 31 de julio de 2009, por medio de la cual Conatel ordenó a 34 radioemisoras de AM y FM de todo el país cesar sus transmisiones de manera inmediata. Previamente, el Ministro para las Obras Públicas y Vivienda, Diosdado Cabello, había señalado que algunas de las emisoras cuyo permiso o concesión estaba siendo revisado "juegan a la desestabilización en Venezuela". Estas afirmaciones sugieren que la línea editorial de estos medios habría sido una de las motivaciones para adoptar la decisión de cierre. Pinheiro y Botero Marino expresaron su profunda preocupación por estos hechos y recordaron al Estado que el artículo 13.3 de la Convención Americana establece que: "No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

Por otra parte, el 30 de julio de 2009 la Fiscal General de Venezuela, Luisa Ortega Díaz, expuso ante la Asamblea Nacional el denominado "Proyecto de Ley Especial sobre Delitos Mediáticos", el cual establece sanciones privativas de la libertad por "aquellas conductas que atenten contra la paz social, la seguridad e independencia de la nación, el orden público, la estabilidad de las instituciones del Estado y la salud mental, que generen un clima de impunidad o inseguridad, y que sean cometidas a través de un medio de comunicación social".

En la carta, el Comisionado y la Relatora Especial recuerdan al Estado venezolano la obligación de establecer un marco regulatorio que promueva una discusión libre, abierta, plural y desinhibida, lo cual implica el diseño de instituciones que permitan, y no que dificulten, la deliberación sobre todos los asuntos y fenómenos de relevancia pública. Nada de esto se compadece con el uso indiscriminado del derecho penal como mecanismo para limitar la circulación libre de opiniones e informaciones, especialmente cuando las mismas se refieren a asuntos públicos.

De otra parte, la ambigüedad de las conductas descritas en la propuesta expuesta terminaría por silenciar el debate sobre aquellos temas que justamente requieren de una mayor deliberación y control público. Asimismo, su enorme amplitud podría comprometer, de forma grave, el principio de estricta legalidad que, como lo ha señalado la Corte Interamericana, obliga a los Estados a definir de manera expresa, precisa y clara, cada una de las conductas que pueden ser objeto de sanción. En palabras del tribunal: "La ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad".

"De ser aprobada esta propuesta, ninguna persona en la República Bolivariana de Venezuela podrá sentir la tranquilidad de expresar sus pensamientos críticos o disidentes sin temor a ser objeto de una angustiosa persecución penal", indicaron Pinheiro y Botero Marino.

Finalmente, el Comisionado y la Relatora Especial reiteraron las solicitudes previas de información sobre las situaciones descritas. Asimismo, ofrecieron al Estado su colaboración en la discusión de las normas o políticas públicas relacionadas con el derecho fundamental a la libertad de expresión.

20. COMUNICADO DE PRENSA N° R60/09

CIDH PRESENTA SUS OBSERVACIONES PRELIMINARES SOBRE SU VISITA A HONDURAS

Tegucigalpa, Honduras, 21 de agosto de 2009 – La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) concluye hoy su visita *in loco* a Honduras, que tuvo lugar del 17 al 21 de agosto de 2009, y presenta sus observaciones preliminares. El objetivo de la visita fue observar la situación de derechos humanos en el contexto del golpe de Estado del 28 de junio de 2009. El informe final se publicará próximamente. La delegación estuvo compuesta por la Presidenta de la CIDH, Luz Patricia Mejía Guerrero; el Primer Vicepresidente, Víctor Abramovich; el Segundo Vicepresidente y Relator para Honduras, Felipe González; el Comisionado Paolo Carozza, el Secretario Ejecutivo, Santiago A. Canton. También fue parte de la delegación la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Catalina Botero.

Durante la visita, la Comisión confirmó la existencia de un patrón de uso desproporcionado de la fuerza pública, detenciones arbitrarias, y control de la información dirigido a limitar la participación política de un sector de la ciudadanía. La Comisión constató la represión ejercida contra las manifestaciones a través de la colocación de retenes militares, la aplicación arbitraria de toques de queda, detenciones de miles de personas, tratos crueles, inhumanos y degradantes, y malas condiciones de detención. De particular gravedad es la muerte de cuatro personas y varios heridos de arma de fuego. Es necesaria una investigación exhaustiva de estas muertes, en consideración que la Comisión recibió información que podría vincular estas muertes con el accionar de agentes del Estado.

Asimismo, la Comisión fue informada de que las manifestaciones se han realizado en general en forma pacífica, salvo en algunos casos en que se han registrado actos de violencia, incluidos algunos graves, contra personas y contra la propiedad, tales como el incendio de un restaurante y de un autobús, y la agresión contra un diputado y varios periodistas.

El control de la información se ha ejercido a través del cierre temporal de algunos medios de comunicación, la ocupación militar de los mismos, la prohibición de emitir la señal de ciertos canales de televisión por cable que informaban sobre el golpe de Estado, la aplicación selectiva de cortes de energía eléctrica afectando la transmisión de medios audiovisuales que informaban sobre el golpe de Estado, y agresiones y amenazas a periodistas de medios con distintas posiciones editoriales.

Por otro lado, la Comisión pudo constatar que la ruptura del orden constitucional originada por el golpe de Estado está acompañada de una fuerte presencia militar en distintos ámbitos de la vida civil, la suspensión de garantías mediante la implementación de un toque de queda que no cumple con los estándares del derecho internacional y la irregularidad en la eficacia de los recursos judiciales para salvaguardar los derechos esenciales de las personas.

Los órganos del sistema interamericano de derechos humanos han sostenido en reiteradas oportunidades que el sistema democrático es la garantía principal para la vigencia de los derechos humanos. En ese sentido, la Comisión considera que únicamente el retorno a la institucionalidad democrática en Honduras permitirá que se den las condiciones para el efectivo cumplimiento de los derechos humanos de todos los habitantes de Honduras.

La Comisión considera fundamental que el gobierno *de facto* adopte medidas urgentes para garantizar el derecho a la vida, integridad personal y libertad personal de todas las personas. Es indispensable que se realicen investigaciones serias, exhaustivas, conclusivas e

imparciales de todos los casos de violaciones a los derechos humanos. La Comisión destaca la necesidad de que los responsables sean debidamente juzgados y sancionados, y que se repare adecuadamente a los familiares y víctimas de las violaciones atribuibles a agentes del Estado. En este sentido, es de fundamental importancia que se facilite, se profundice y no se ponga ningún obstáculo a la tarea que debe realizar la Fiscalía de Derechos Humanos para que pueda investigar la totalidad de las violaciones ocurridas en el contexto del golpe de Estado.

La Comisión desea valorar especialmente el trabajo de los defensores y defensoras de derechos humanos, cuyo rol ha sido fundamental en la obtención de información y la labor de protección de los derechos de las personas, bajo condiciones de riesgo personal.

La Comisión continuara observando la situación de los derechos humanos en Honduras en el contexto del golpe de Estado y próximamente hara publico el Informe final sobre esta visita.

La CIDH es un órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA), cuyo mandato surge de la Carta de la OEA y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Comisión Interamericana tiene el mandato de promover la observancia de los derechos humanos en la región y actúa como órgano consultivo de la OEA en la materia. La CIDH está integrada por siete miembros independientes que son elegidos por la Asamblea General de la OEA a título personal, y no representan sus países de origen o residencia.

OBSERVACIONES PRELIMINARES DE LA VISITA A HONDURAS

Tegucigalpa, Honduras, 21 de agosto de 2009 – La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) concluyó hoy su visita *in loco* a Honduras, que tuvo lugar del 17 al 21 de agosto de 2009. El objetivo de la visita fue observar la situación de los derechos humanos en el contexto del golpe de Estado del 28 de junio de 2009. La delegación estuvo compuesta por la Presidenta de la CIDH, Luz Patricia Mejía Guerrero; el Primer Vicepresidente, Víctor Abramovich; el Segundo Vicepresidente y Relator para Honduras, Felipe González; el Comisionado Paolo Carozza, y el Secretario Ejecutivo, Santiago A. Canton. También fue parte de la delegación la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Catalina Botero.

La CIDH solicitó realizar esta visita el 30 de junio de 2009, recibió la anuencia del Estado el 13 de julio de 2009, y acordó con el Presidente de la Corte Suprema de Justicia la realización de la visita. Las observaciones preliminares que hoy se presentan se basan en información recibida antes y durante la visita. Asimismo, la Comisión preparará un informe final que publicará próximamente.

Durante la visita, la CIDH se reunió con representantes del gobierno *de facto* y de diversos sectores de la sociedad civil, y recibió a más de un centenar de personas que presentaron denuncias, testimonios e información. En Tegucigalpa, la delegación mantuvo reuniones con autoridades de los tres poderes del Estado, defensores y defensoras de derechos humanos, líderes políticos y sociales, organizaciones no gubernamentales y padres de familia. El 19 de agosto, delegaciones de la Comisión se trasladaron a Tocoa, departamento de Colón, y a San Pedro Sula, departamento de Cortés, donde se realizaron reuniones con representantes de la sociedad civil y autoridades locales. En Tocoa, la CIDH recibió a más de 40 maestros, periodistas, líderes políticos y líderes sociales; se reunió con representantes de la policía, el Ejército y la Fiscalía; y con empresarios locales y estudiantes. En San Pedro Sula, la

Comisión recibió a más de 50 representantes de organizaciones de la sociedad civil, se reunió con comunicadores sociales, recibió testimonios de personas heridas durante la represión de manifestaciones, y se reunió con autoridades del Municipio, la Policía y las Fuerzas Armadas. El 20 de agosto, delegaciones de la Comisión se trasladaron a las localidades de El Paraíso y Comayagua. En la localidad de El Paraíso se realizaron reuniones con organizaciones de la sociedad civil y la alcaldía, y se recibieron testimonios sobre los hechos del 24 al 27 de julio de 2009, cuando se aplicó un toque de queda continuado durante tres días. En Comayagua la CIDH recibió información sobre los sucesos del 30 de julio de 2009, cuando una manifestación fue reprimida y cerca de 150 personas fueron detenidas por un lapso de 6 a 14 horas. La CIDH recabó esta información tomando testimonios de personas afectadas y testigos, y de las autoridades de policía y del Ejército del lugar, y la Fiscalía regional. La Comisión agradece a todas aquellas personas que facilitaron la organización de esta visita.

Derecho a la Libertad de Expresión

La garantía y protección del derecho a la libertad de expresión es una condición esencial para la defensa de todos los derechos humanos y para la existencia misma de cualquier sociedad democrática. La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece el derecho a la libertad de expresión en su artículo 13, indicando que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, lo que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. A su turno, la Constitución de Honduras en su artículo 72 reconoce que “es libre la emisión del pensamiento por cualquier medio de difusión, sin previa censura.”

La Corte Interamericana ha destacado de manera consistente la importancia de este derecho al sostener:

La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quien desee influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opiniones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.

La CIDH ha recibido información sobre situaciones que se presentaron a partir del golpe de Estado que configuran graves violaciones del derecho a la libertad de expresión. Durante la visita, se constató que el 28 de junio de 2009, varios medios de comunicación –en particular canales de televisión y emisoras radiales– se vieron obligados a suspender sus emisiones por ocupaciones militares de sus instalaciones, o fueron objeto de restricciones técnicas como cortes de luz y tomas de repetidoras y transmisores, que les impidieron informar sobre lo que estaba sucediendo. Así mismo, se constató que varios canales de cable fueron sacados del aire y que fueron suspendidos programas de televisión que tenían una línea crítica del golpe de Estado. Otros mecanismos de control de la información han sido las llamadas de distintos funcionarios oficiales, especialmente de miembros de la fuerza pública, sobre la inconveniencia de transmitir información u opiniones contrarias al gobierno *de facto*. También se han registrado detenciones, agresiones y destrucción de equipos de reporteros asociada con el ejercicio de su labor periodística, así como ataques violentos provenientes de particulares contra los medios y amenazas de muerte.

La CIDH ha podido advertir que tras el golpe de Estado, los medios de comunicación de Honduras se han polarizado. Los medios de propiedad pública, por su inadecuado diseño institucional no tienen independencia del Poder Ejecutivo y, como consecuencia de ello, están abiertamente parcializados a favor del gobierno *de facto*. Los comunicadores y medios de comunicación que son percibidos como afines al gobierno *de facto*, han sido blanco de fuertes agresiones, presuntamente, por parte de opositores al golpe de Estado. Otros medios de comunicación que son percibidos como promotores del movimiento de resistencia, han visto constantemente afectada su labor periodística tanto por agentes del Estado como por particulares que restringen la labor informativa. Son pocos los medios de comunicación que en el agudo ambiente de polarización, se han comprometido públicamente con organizaciones civiles a presentar información plural sin que su posición editorial afecte la labor informativa. Sin embargo, la tarea de informar libremente no es fácil de sostener, pues el gobierno *de facto* cuenta con mecanismos poderosos de injerencia e intimidación que pueden ser empleados de manera abierta o encubierta, bajo la excusa de aplicación formal de las leyes preexistentes. De otra parte, las amenazas y violentos ataques de particulares han dificultado seriamente el ejercicio de la profesión.

Cierre de medios de comunicación

La CIDH fue informada que el 28 de junio personal militar ocupó las instalaciones de las antenas de transmisión de diferentes canales de televisión y radio en la zona del Cerro de Santa Gallo, en Tegucigalpa, e impidieron durante varias horas que técnicos encendieran los transmisores. En la zona se encuentran las antenas de transmisión de los Canales 5 y 3, Canal 57, Canal 9, Canal 33, Canal 36, Canal 30, Canal 54 y Canal 11. Esta medida, sumada a los constantes cortes de energía, dificultó la transmisión de la señal de estos canales. Por otra parte, el Canal 8, de propiedad estatal, dejó de transmitir por más de un día. Cuando reinició su transmisión, el personal de dirección había cambiado, al igual que la programación. Las señales de los canales privados Canal 6, Canal 11, Maya TV, Canal 36 de Tegucigalpa; y La Cumbre y la Televisora de Aguán, canal 5, del departamento de Colón fueron interrumpidas por tomas militares o por instrucciones del Ejército.

También fueron ocupados o rodeados por la fuerza pública Radio Progreso, en ciudad El Progreso, departamento de Yoro, Radio Globo, en Tegucigalpa, Radio Juticalpa, del departamento de Olancho, Radio Marcala en el departamento La Paz. En este último caso, un grupo de militares intentó cerrar la radio, pero pobladores de la zona impidieron el paso y la radio siguió funcionando.

Además de esta situación, se constató que la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) dio instrucciones a los prestadores de televisión por cable que indirecta o directamente conducan a sacar del aire canales internacionales o programas nacionales transmitidos por canales locales. Tal fue el caso de CNN en Español, Telesur, Cubavisión Internacional, Guatevisión y Ticavisión entre otros.

Cortes de luz

El 28 de junio, en horas de la mañana, hubo cortes de energía selectivos, según denuncias recibidas por la CIDH. Los cortes de energía impidieron las transmisiones libres de radio y televisión, abarcaron sectores donde funcionaban las torres de transmisión, y afectaron a los servicios de telefonía fija y celular.

Detenciones de comunicadores sociales

La CIDH recibió información según la cual varios periodistas fueron detenidos, agredidos y amenazados, por razones directamente vinculadas al ejercicio de su profesión. El 28 de junio de 2009 fue detenido el caricaturista Allan McDonald junto su hija de 17 meses por soldados de las Fuerzas Armadas, que allanaron su casa, quemaron sus caricaturas y su material de dibujo. El mismo día miembros de la fuerza pública retuvieron en Tegucigalpa, a un grupo de reporteros de Telesur y The Associated Press para interrogarlos por sus visados. Este operativo, contra Telesur y VTV se repitió el 11 de julio. A la mañana siguiente, miembros de las fuerzas policiales impidieron a los reporteros salir del hotel durante varias horas. Los equipos de ambos canales abandonaron Honduras al día siguiente por considerar que su seguridad estaba en riesgo.

Algunos de los periodistas detenidos ilegalmente y golpeados por la fuerza pública debido al ejercicio de su profesión, fueron Naún Palacios, en Tocoa, Colón, el 30 de junio de 2009; Mario Amaya, fotógrafo del Diario Hoy, el 2 de julio; Rommel Gómez, en San Pedro Sula; el director de Radio Coco Dulce, Alfredo López, el 12 de agosto en Tegucigalpa; el 14 de agosto, en Cortés, el periodista de Radio Progreso, Gustavo Cardoza. En la misma manifestación fue golpeado por las fuerzas de seguridad el periodista independiente de Tela, Edwin Castillo.

Agresiones y amenazas a comunicadores sociales

La CIDH recibió información sobre graves y múltiples agresiones sufridas por periodistas por actos de la fuerza pública o de particulares pero siempre con el objetivo de impedirles el ejercicio libre de su labor. Así por ejemplo, Juan Ramón Sosa del diario La Tribuna, fue golpeado e insultado cuando cubría una manifestación el 29 de junio, en Tegucigalpa. De acuerdo a la información recibida, la reportera gráfica Wendy Olivo, de la Agencia Bolivariana de Noticias, fue agredida por la fuerza pública cuando intentó tomar fotografías de personas detenidas en un destacamento policial, al negarse a entregar su cámara de fotos. El 30 de julio, varios periodistas y camarógrafos habrían sido agredidos por integrantes de la Policía en el contexto de la reacción contra la manifestación que se celebró ese día en Tegucigalpa. Según la información recibida, Karen Méndez, periodista de TeleSUR, fue empujada y amenazada por un policía, en tanto el camarógrafo del mismo canal, Roger Guzmán, también fue agredido y le quitaron material de trabajo. José Oseguera y Luis Andrés Bustillo, camarógrafos del programa “Hable como Habla” de Maya TV, habrían sido golpeados en la zona de Durazno, en la salida norte de Tegucigalpa el 30 de julio de 2009. Edgardo Castro, periodista de la Televisora Hondureña de Comayagua, habría sido agredido el 30 de julio de 2009, en el marco de la manifestación en Tegucigalpa, cuando filmaba la acción de la Policía contra manifestantes. Su equipo habría sido dañado. El 5 de agosto de 2009, el fotógrafo de diario Tiempo, Héctor Clara Cruz, fue golpeado por miembros de la Policía, cuando cubría una manifestación estudiantil en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, para evitar que continuara tomando fotos del enfrentamiento. El 12 de agosto de 2009, Richard Cazulá camarógrafo de Canal 36, habría sido golpeado por miembros de la fuerza pública y se habría dañado su cámara, cuando filmaba una manifestación en Tegucigalpa. El 14 de agosto de 2009, en el marco de una manifestación, un grupo de policías agredió y confiscó el material al fotógrafo Julio Umaña, del diario Tiempo, quien les había mostrado su acreditación.

En cuanto a las agresiones contra periodistas originadas en actos de particulares, la CIDH observa que en su mayoría se registraron mientras cubrían manifestaciones. En Tegucigalpa

tres periodistas del programa “Entrevistado” del Canal 42 habrían sido atacados el 28 de junio de 2009 por un grupo de manifestantes, que también los derribaron y rompieron sus cámaras. El 29 de junio de 2009, el fotógrafo del diario El Heraldó Johnny Magallanes habría sido atacado cuando cubría una manifestación frente de la Casa Presidencial, en Tegucigalpa. El 1 de julio, unos manifestantes presuntamente del movimiento de resistencia, agredieron a Carlos Rivera, corresponsal de Radio América en la ciudad de Santa Rosa de Copán. Henry Carvajal y Martín Rodríguez, fotógrafo y periodista del diario La Tribuna, denunciaron haber sido objeto de agresiones por parte de manifestantes de la resistencia el 26 de julio en el departamento El Paraíso.

Además, se recibió información que varios comunicadores sociales han sido amenazados desde el golpe de Estado a causa de su labor periodística. Las amenazas han provenido de distintos sectores y se han producido bien por vía telefónica o electrónica o personalmente cuando cubren las manifestaciones o hechos noticiosos relativos a la crisis política. La CIDH pudo advertir que en las últimas semanas las amenazas para evitar el ejercicio libre de la labor informativa han aumentado. Han sido objeto de graves amenazas, entre otros comunicadores, Madeleine García y otros miembros del equipo de Telesur, Esdras Amado López (Canal 36); Eduardo Maldonado (Hable como habla en Maya TV), Jorge Otts Anderson (Canal la Cumbre en Tocoa, Colón); Johnny Lagos (El Libertador); José Luis Galdámez (programa Tras la Verdad en Radio Globo), Andrés Molina (Radio Juticalpa); Carlos Lara, Wilfredo Paz y Rigoberto Mendoza (en Tocoa, Colón); miembros de la Radio Progreso; integrantes de la Radio La Voz Lenca, entre otras radios independientes o comunitarias; Francisco Montero (Radio Sonaguera); Héctor Castellanos (programa en Radio Globo), por mencionar algunos ejemplos de amenazas provenientes de miembros de la fuerza pública o de sectores presuntamente asociados con el gobierno *de facto*. Así mismo, Carlos Mauricio Flores y Fernando Berrios, del diario El Heraldó, fueron amenazados de muerte en el contexto de violentos ataques al medio en el cual trabajan presuntamente originados en grupos radicales opuestos al golpe de Estado. Finalmente, Dagoberto Rodríguez de Radio Cadena Voces ha sufrido también agresiones y amenazas provenientes de grupos presuntamente pertenecientes al movimiento de resistencia.

Ataques a medios de comunicación

Como se ha mencionado antes, la CIDH observó una creciente polarización que se ha manifestado, entre otras cosas, en violentos ataques de particulares contra los medios de comunicación. Estos parecen haberse recrudecido en las últimas semanas.

Se recibió información sobre el atentado que se intentó realizar contra Radio América el 30 de junio, cuando una bomba fue colocada en el local de la emisora en Tegucigalpa. En la noche del 4 de julio, en Tegucigalpa, una persona no identificada habría dejado un explosivo en el Centro Comercial Prisa, donde se encuentran las instalaciones del diario Tiempo y del Canal 11. A fines de julio, se encontró un artefacto explosivo contra las instalaciones del Canal 6, en San Pedro Sula. El 14 de agosto, personas encapuchadas y con armas, incendiaron un vehículo que repartía ediciones del periódico La Tribuna. Al día siguiente, personas no identificadas lanzaron 5 bombas molotov contra el edificio del diario El Heraldó, que estuvieron a punto de provocar un incendio en las instalaciones del periódico.

Con base en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Estado tiene la obligación internacional de garantizar y proteger la libertad de expresión y debe abstenerse de utilizar mecanismos directos o indirectos de intimidación, así como proteger la vida y la integridad personal de los comunicadores, cualquiera sea su línea editorial. En consecuencia, la Comisión insta al Estado a respetar el libre ejercicio de este derecho,

abstenerse de utilizar formas directas o indirectas de intimidación o censura, investigar las agresiones de que han sido víctimas comunicadores y medios, proteger la vida, integridad de los comunicadores así como las instalaciones de los medios y promover un clima de tolerancia y pluralismo que permita el más amplio debate posible sobre los asuntos públicos.

21. COMUNICADO DE PRENSA N° R62/09**RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DEPLORA ASESINATO DE DOCUMENTALISTA EN EL SALVADOR**

Washington, D.C., 4 de septiembre de 2009- La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) condena el asesinato del documentalista franco-español Christian Poveda, ocurrido en El Salvador, el 2 de septiembre de 2009. La Relatoría Especial insta a las autoridades salvadoreñas a que se investigue este crimen de manera rápida y eficaz, y a que los responsables sean debidamente sancionados.

Según la información recibida, el 2 de septiembre de 2009, las autoridades locales encontraron el cadáver de Poveda, quien había recibido varios disparos en su rostro. El cuerpo del periodista estaba a pocos metros de su vehículo, en un área suburbana al norte de San Salvador. De acuerdo a esta información, Poveda, quien vivía en El Salvador, estaba finalizando un documental sobre las pandillas juveniles ("maras") que se estrenaría a fines de este mes. Meses antes, el fotógrafo, quien había trabajado para varios medios internacionales, habría recibido amenazas de muerte vinculadas al documental. Al menos diez comunicadores sociales han sido asesinados en la región durante este año por razones que podrían estar vinculadas al ejercicio de su profesión.

La Relatoría Especial considera que el asesinato de Poveda podría generar un grave efecto intimidatorio que afecta el derecho a la libertad de expresión. La Relatoría Especial reconoce la rápida reacción del Presidente de El Salvador, quien condenó este crimen. La Relatoría Especial exhorta a las autoridades a que se esclarezcan los hechos, para que los autores del asesinato de Poveda sean debidamente juzgados y sancionados. Asimismo, hace un llamado al Estado para que se impulsen medidas para garantizar la vida y la integridad de los comunicadores en riesgo de los comunicadores en riesgo.

A este respecto, la Relatoría Especial recuerda que el principio 9 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH señala que el "asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada".

22. COMUNICADO DE PRENSA N° R66/09

LA RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN CONDENA RESTRICCIONES A LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN HONDURAS

Washington, D.C., 24 de septiembre de 2009- La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos condena las restricciones a la libertad de expresión registradas en los últimos días en Honduras, provocadas por miembros de la fuerza pública. La Relatoría Especial exhorta a las autoridades *de facto* a adoptar de manera urgente las medidas necesarias para garantizar que todos los medios de comunicación del país, sin distinción ninguna relacionada con su línea editorial, puedan operar.

Según la información recibida, a partir de 21 de septiembre una serie de apagones en Tegucigalpa han afectado, de manera intermitente, las transmisiones del Canal 36 y de Radio Globo. La Relatoría Especial también recibió información respecto a que un grupo de militares ocupó el 21 de septiembre la central de energía eléctrica de Tegucigalpa, desde donde se controla la transmisión de energía de la región donde está ubicada la capital hondureña. Además, Esdras Amado López, director del Canal 36, denunció que el 23 de septiembre el canal televisivo sufrió bloqueos en el satélite que retransmite su señal al resto del territorio hondureño.

Por otra parte, Radio Progreso, del Departamento del Yoro, decidió no transmitir durante las horas del Toque de Queda decretadas por el gobierno *de facto*, por razones directamente asociadas con la seguridad de sus miembros. Una periodista de la radio señaló que el 22 y el 24 de septiembre se desplazaron contingentes militares hacia la radio, cuya línea editorial es contraria al régimen *de facto*, con el propósito de intimidar a los periodistas y operarios.

La Relatoría Especial expresa su profunda preocupación por las restricciones a la libertad de expresión por métodos indirectos como los cortes de energía, las interferencias satelitales, las intimidaciones a partir de demostraciones desproporcionadas de la fuerza pública, o cualquiera otra que tenga como efecto impedir el funcionamiento libre de los medios de comunicación, cualquiera sea su línea editorial.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión exige el respeto irrestricto del derecho a la libertad de expresión en Honduras, y urge a las autoridades *de facto* a otorgar todas las garantías para que los medios y los periodistas puedan cumplir su labor de informar con libertad y en condiciones de seguridad.

El artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos indica que: "[t]oda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole [...]". También sostiene que "no se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones".

23. COMUNICADO DE PRENSA N° R67/09**RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EXPRESA PREOCUPACIÓN POR
ASESINATO DE PERIODISTA EN COLOMBIA**

Washington D.C., 25 de septiembre de 2009- La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos expresa su preocupación por el asesinato del periodista y camarógrafo Diego Rojas Velásquez, ocurrido en la tarde del 22 de septiembre de 2009, en Supía, una localidad del departamento de Caldas, Colombia.

Según la información recibida, Rojas se encontraba trabajando en el canal comunitario Supía TV cuando recibió una llamada telefónica relacionada con la cobertura de una noticia en el municipio de Caramanta, departamento de Antioquia. La información agrega que el periodista salió del canal alrededor de las 18:30 horas locales y que fue interceptado a pocas cuadras por un grupo de desconocidos que le dispararon cuatro tiros, provocándole la muerte en forma inmediata. Según los informes recibidos, las autoridades locales dijeron no conocer amenazas contra la vida del periodista comunitario.

La Relatoría Especial exhorta al Estado colombiano a investigar el crimen, juzgar y sancionar adecuadamente a los responsables y reparar a sus familiares.

En este sentido, recuerda que el principio 9 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH indica que el "asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción de material de los medios de comunicación viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada".

24. COMUNICADO DE PRENSA N° R70/09**LA RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN CONDENA ASESINATO DE PERIODISTA EN MÉXICO**

Washington, D.C., 29 de septiembre de 2009- La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) condena el asesinato del periodista Norberto Miranda Madrid, director del periódico digital, Radio Visión, ocurrido el 23 de septiembre en el municipio de Nuevo Casas Grandes, en Chihuahua, México. La Relatora Especial llama a las autoridades mexicanas a adoptar medidas eficaces contra la impunidad de los crímenes cometidos contra los periodistas y a implementar mecanismos adecuados de protección de los comunicadores en riesgo.

Según la información recibida, a las 10 y 20 de la noche del miércoles 23 de septiembre, un grupo de individuos fuertemente armados irrumpió en la redacción del periódico digital y efectuó varios disparos contra el periodista. Miranda Madrid, a quien se conocía como "El Gallito" por el nombre de una columna que escribía, denunció en las últimas semanas el problema de inseguridad que se vive en el norte de México, especialmente en la localidad de Casas Grandes, donde habrían sido asesinadas 25 personas desde el primer día de septiembre. Los informes también señalan que Miranda Madrid dijo a otros periodistas que había sido amenazado tras publicar una noticia relacionada con la detención de integrantes del Cartel de Juárez.

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión exhorta a las autoridades mexicanas a que investiguen el asesinato de Miranda Madrid, y a que sus autores sean adecuadamente juzgados y sancionados. Asimismo, hace un llamado al Estado para que impulse con firmeza las investigaciones existentes sobre los crímenes y amenazas contra periodistas y para que adopte, lo antes posible, medidas urgentes como el fortalecimiento de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos Contra Periodistas, la federalización de delitos contra comunicadores y la implementación de mecanismos permanentes de protección especializados para garantizar la vida y la integridad de los comunicadores en riesgo.

Además de Miranda Madrid, en México han sido asesinados otros siete periodistas desde enero de 2009 hasta el presente.

La Relatoría Especial recuerda que el principio 9 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH indica que "el asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción de material de los medios de comunicación viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada".

25. COMUNICADO DE PRENSA N° R71/09**LA RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN CONDENA EL DECRETO DE SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS EN HONDURAS Y LAS VIOLACIONES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN**

Washington, D.C., 29 de septiembre- La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) rechaza enérgicamente la expedición del decreto ejecutivo número PCM-M-016-2009 dictado por el gobierno *de facto* de Honduras y las violaciones del derecho a la libertad de expresión que se produjeron como efecto de su aplicación.

El 22 de septiembre, el gobierno de facto de Honduras dictó el Decreto Ejecutivo número PCM-M-016-2009, publicado en el Diario Oficial "La Gaceta" del 26 de septiembre. Este decreto suspendió, entre otros, el derecho constitucional a la libertad de expresión, al prohibir todas las publicaciones que "ofendan la dignidad humana, a los funcionarios públicos, o atenten contra la ley, y las resoluciones gubernamentales". El decreto autorizó a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) interrumpir de inmediato, con el uso de la fuerza pública, la transmisión de cualquier radioemisora, canal de televisión o sistema de cable que a su juicio vulnera las prohibiciones mencionadas. En aplicación de dicho decreto, en la madrugada del 28 de septiembre, la fuerza pública procedió a allanar y decomisar los equipos de transmisión del Canal 36 de televisión y Radio Globo, medios que se han caracterizado por su posición crítica al gobierno de facto.

Asimismo, los comunicadores guatemaltecos, Alberto Cardona, periodista de Guatevisión, y Rony Sánchez, camarógrafo de Guatevisión y el canal mexicano Televisa, fueron golpeados por las fuerzas de seguridad cuando cubrían la clausura de Radio Globo. La información recibida agrega que las fuerzas de seguridad confiscaron el video que habían grabado del operativo de clausura de la emisora y dañaron la cámara de televisión.

Según información recibida, el Congreso de Honduras habría solicitado la derogatoria del Decreto Ejecutivo mencionado. Sin embargo, pese a que el gobierno *de facto* habría indicado que esta es una posibilidad, hasta la mañana del 29 de septiembre el decreto continuaba vigente y las gravísimas restricciones a la libertad de expresión producidas a su amparo, no habían sido corregidas.

La Relatoría Especial hace un llamado urgente para el restablecimiento de la transmisión de las emisoras de radio y los canales de televisión cerrados, la devolución en perfecto estado de los equipos incautados y la protección de los comunicadores afectados, así como el restablecimiento de todas las garantías necesarias para el ejercicio pleno del derecho a la libertad de expresión en Honduras.

De otra parte, la Relatoría Especial recuerda que el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos indica que: "[t]oda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole". Cualquier restricción a este derecho, incluso al amparo de un estado de excepción, debe ser adoptada por un gobierno legítimo y resultar proporcionada y estrictamente necesaria para proteger la vigencia del régimen democrático, nada de lo cual está demostrado en el presente caso. En particular, la prohibición de toda expresión disidente o crítica mediante la imposición de la figura del desacato en su más extendida expresión, y la autorización para que la fuerza pública allane y decomise equipos de transmisión cuando a juicio de las autoridades administrativas los medios incurran en las

prohibiciones establecidas por las normas sobre desacato, suprime por completo, de manera arbitraria, innecesaria y desproporcionada, el derecho que asiste a todos los hondureños a expresarse en libertad y a recibir información plural y diversa.

Por las razones expresadas, la Relatoría exhorta al Congreso y a la Corte Suprema de Justicia de Honduras para que impidan de inmediato la aplicación del Decreto Ejecutivo PCM-M-016-2009 y corrijan los efectos de su vigencia transitoria, por contradecir de manera flagrante los más elementales estándares internacionales en materia de libertad de expresión.

26. COMUNICADO DE PRENSA N° R72/09**LA RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EXPRESA PREOCUPACIÓN POR OLA DE ATAQUES CONTRA PERIODISTAS EN ECUADOR**

Washington, D.C., 1º de octubre de 2009- La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) expresa su preocupación por la creciente ola de agresiones contra medios y periodistas en Ecuador, llama a las autoridades a investigar los incidentes, y advierte sobre los riesgos que tiene para la libertad de expresión y, en general, para la convivencia pacífica, el fortalecimiento de la democracia, y la creación de un clima de intolerancia y polarización social.

La Relatoría Especial ha recibido información sobre las graves agresiones sufridas por la corresponsal de la cadena televisiva TeleSUR en Ecuador, Elena Rodríguez. La periodista fue atacada en la noche del miércoles 16 de septiembre, en Quito, cuando circulaba en su vehículo particular, por personas presuntamente opositoras al gobierno actual. De acuerdo a la información recibida, los agresores la golpearon con la culata de un revólver, la sacaron del automóvil a la fuerza y le propinaron patadas en el suelo, provocándole traumatismo craneal y hematomas en todo el cuerpo. Rodríguez señaló que el ataque está relacionado con su actividad profesional, dado que al día siguiente encontró una nota en su auto que la acusaba de trabajar para el gobierno del presidente Rafael Correa e indicaba: "la próxima vez no te salvarás".

La Relatoría Especial también ha sido informada sobre las graves agresiones sufridas por el periodista Rafael Castro y el camarógrafo Jorge Cabezas, del programa "En busca de respuestas" que se transmite en Ecuador TV, quienes fueron severamente golpeados el jueves 24 de septiembre por presuntos estudiantes que protestaban en las manifestaciones organizadas por el sindicato de maestros en la ciudad de Guayaquil. Durante las protestas también fueron fuertemente agredidos el camarógrafo Mauricio Cerón, de la cadena televisiva Ecuavisa, el reportero gráfico del Diario Hoy, César Muñoz y una periodista de medios estatales que pidió reserva de su identidad por temor a represalias.

Asimismo, la Relatoría Especial recibió información sobre las amenazas recibidas por varios periodistas, entre otros, Yamila Murillo Zaldúa, de Diario Correo, ubicado en la localidad de Machala, y Aquiles Arismendi, de radio "La Voz de su Amigo", localizada en la ciudad de Esmeraldas.

La Relatoría Especial exhorta al Estado de Ecuador a investigar y esclarecer los graves hechos de violencia registrados contra los periodistas y llama a las autoridades a que promuevan una cultura del respeto por el pensamiento diverso y a que se abstengan de hacer declaraciones que, de cualquier manera, puedan fomentar un clima de intolerancia social.

Como lo ha indicado de forma reiterada la Relatoría, la diversidad, el pluralismo y el respeto por la difusión de de todas las ideas y opiniones, es condición esencial para el funcionamiento de cualquier sociedad democrática. En consecuencia, las autoridades deben contribuir decisivamente a la construcción de un clima de tolerancia y respeto en el cual todas las personas puedan expresar su pensamiento y opiniones sin miedo a ser agredidas, sancionadas o estigmatizadas por ello. Asimismo, el deber del Estado de crear las condiciones que permitan que todas las ideas u opiniones puedan ser libremente difundidas, incluye la obligación de investigar y sancionar adecuadamente, a quienes usan la violencia para silenciar a los comunicadores o a los medios de comunicación.

En este sentido, el principio 9 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH señala que el "asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción de material de los medios de comunicación viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada".

27. COMUNICADO DE PRENSA N° R76/09

RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN CONDENA ASESINATO DE PERIODISTA EN MÉXICO Y SOLICITA AL ESTADO INVESTIGAR

Washington DC, 4 de noviembre de 2009- La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) condena el asesinato del periodista mexicano del diario El Tiempo de Durango, José Bladimir Antuna García, cuyo cuerpo habría sido hallado sin vida en la noche del 2 de noviembre, en Durango, México. Antes de su asesinato, el comunicador había indicado que estaba siendo amenazado de muerte por las investigaciones que realizaba sobre corrupción y crimen organizado. La Relatoría Especial exhorta a las autoridades mexicanas a que investiguen estos hechos y a que los responsables de este crimen sean debidamente juzgados y sancionados. La Relatoría Especial también insta a las autoridades mexicanas a que se implementen mecanismos adecuados para proteger a los periodistas en riesgo en todo el territorio y a que se adopten medidas efectivas para luchar contra la impunidad de los crímenes cometidos contra los periodistas.

La Relatoría Especial recibió información según la cual, Antuna García habría sido secuestrado en la mañana del mismo día en que fue asesinado. Su cadáver habría sido hallado con un mensaje, cuyo contenido no habría sido revelado por las autoridades. La información agrega que Antuna García –quien cubría noticias policiales y judiciales- habría manifestado que poco antes del asesinato del periodista mexicano del diario La Opinión, Eliseo Barrón, ocurrido el 26 de mayo de 2009 (ver comunicado número 34/09 de la Relatoría Especial), se habría reunido con su colega para intercambiar información sobre corrupción policial y crimen organizado. Días después del crimen del periodista Eliseo Barrón, Antuna García habría señalado que en los últimos meses había recibido amenazas tanto en su teléfono celular como en la redacción de El Tiempo, por parte de presuntos miembros de Los Zetas, una organización criminal vinculada al Cartel del Golfo. Según la información recibida, el domicilio de Antuna García habría sido atacado con armas de fuego el 28 de abril pasado.

Durante el presente año, al menos nueve periodistas fueron asesinados en México por motivos relacionados con su actividad profesional. En el Estado de Durango, además de Antuna García y Eliseo Barrón, el 3 de mayo de 2009 fue asesinado Carlos Ortega, quien también trabajaba para el diario El Tiempo. En 2006 se registraron nueve asesinatos y un desaparecido en México. En el 2007 se reportaron tres homicidios y tres desapariciones, y en 2008, cinco asesinatos y una desaparición.

La Relatoría Especial hace un llamado urgente a las autoridades mexicanas para que investiguen el crimen de Antuna García, capturen y sancionen adecuadamente a los responsables. Asimismo, exhorta al Estado a que impulse de manera decidida las investigaciones existentes sobre los crímenes contra los comunicadores y a que adopte, lo antes posible, medidas indispensables para proteger a la prensa, tales como el fortalecimiento de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos Contra Periodistas, la federalización de los delitos contra periodistas y la implementación de mecanismos permanentes de protección especializados para garantizar la vida y la integridad de los comunicadores en riesgo.

La Relatoría Especial recuerda, una vez más, que el principio 9 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH señala que: "El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los

medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada".

28. COMUNICADO DE PRENSA N° R79/09**RELATORÍA ESPECIAL EXPRESA SU MÁS ALTA PREOCUPACIÓN POR SITUACIÓN DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN HONDURAS**

Washington DC, 26 de noviembre de 2009- La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión expresa su más alta preocupación por los atentados a la libertad de expresión registrados en Honduras en los últimos días, en particular las interrupciones e interferencias constantes a la señal de transmisión del Canal 36 de televisión y el estallido de un artefacto explosivo frente al edificio del Canal 10.

Según información recibida por la Relatoría Especial, en los últimos días la señal de transmisión del Canal 36 ha sido interrumpida en varias ocasiones, impidiendo a este medio de comunicación transmitir con normalidad. Asimismo, el director de Canal 36, Esdras Amado López, denunció ante la Relatoría Especial que ha recibido información según la cual, las instalaciones del canal televisivo podrían llegar a ser militarizadas el domingo 29 de noviembre, en coincidencia con la jornada electoral y que los comunicadores del canal podrían ser transitoriamente retenidos por la fuerza pública con el objetivo de impedirles trabajar ese día.

La Relatoría Especial también recibió información según la cual, en la madrugada del 25 de noviembre, un artefacto explosivo detonó en las instalaciones del Canal 10. La explosión causó daños materiales, pero ninguna persona resultó lesionada.

La Relatoría Especial manifiesta su especial preocupación por el bloqueo de la señal de los medios críticos o disidentes del gobierno de facto y por las continuas agresiones a los medios de comunicación privados. En consecuencia, exhorta al gobierno de facto y en general a todas las autoridades de Honduras, a que adopten todas las medidas necesarias para asegurar que los periodistas del país puedan actuar en libertad, y para garantizar las condiciones que permitan que las personas puedan libremente manifestar sus ideas y opiniones sin temor a ser agredidas, encarceladas o estigmatizadas por ello. A este respecto, la Relatoría Especial recuerda que el artículo 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de la cual es parte el Estado de Honduras, señala que, "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección".

29. COMUNICADO DE PRENSA N° R83/09**LA RELATORÍA ESPECIAL REITERA SU PROFUNDA PREOCUPACIÓN POR FALTA DE GARANTÍAS A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN HONDURAS**

Washington 9 de diciembre de 2009- La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) manifiesta, una vez más, su profunda preocupación por las constantes interferencias que sufre la señal de transmisión del Canal 36 de televisión en el horario de su noticiero central, "Así se informa", que se transmite de 17:30 a 19 horas.

La Relatoría Especial recibió información según la cual, en los últimos días, la señal de transmisión del Canal 36 ha sufrido varias interrupciones tanto a nivel local como a nivel nacional. Lamentablemente, este tipo de atentados a la libertad de expresión se ha convertido en algo frecuente en Honduras desde que se produjo el golpe de Estado, el 28 de junio de 2009. Desde entonces, la Relatoría Especial ha señalado públicamente, en seis oportunidades, diversos ataques contra periodistas y medios de comunicación en Honduras. Tanto el personal como la dirección del Canal 36, así como otros periodistas que viven en Honduras, se encuentran bajo la protección de Medidas Cautelares a solicitud de la CIDH.

La Relatoría Especial también fue informada que en la mañana del sábado 5 de diciembre, dos individuos encapuchados ingresaron a la redacción del periódico El Libertador, en Tegucigalpa, y tras amenazar con armas de fuego a las personas que se encontraban trabajando, se llevaron una computadora y una cámara fotográfica.

La Relatoría Especial reitera una vez más su llamado al gobierno *de facto* y en general, a todas las autoridades de Honduras, a que se adopten todas las medidas necesarias para garantizar las condiciones que permitan que las personas puedan expresar libremente sus ideas y opiniones sin temor a ser agredidas, encarceladas o estigmatizadas por ello.

La Relatoría Especial recuerda que el artículo 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la cual es parte el Estado de Honduras, señala que, "[t]oda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección".

30. COMUNICADO DE PRENSA N° R87/09**RELATORÍA ESPECIAL EXPRESA SU PROFUNDA PREOCUPACIÓN POR OTRO ASESINATO DE PERIODISTA EN MEXICO**

Washington, 29 de diciembre de 2009- La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) expresa su profunda preocupación por el asesinato del periodista, José Alberto Velázquez López, propietario del diario Expresiones de Tulum del Estado de Quintana Roo, México. La Relatoría Especial insta a las autoridades del Estado de México a que investiguen este crimen de manera rápida y eficaz, y que los responsables sean debidamente sancionados.

Según la información recibida, el martes 22 de diciembre, Velázquez fue herido de varios disparos de un arma de fuego por parte de dos individuos que se trasladaban en una motocicleta, mientras conducía su vehículo en la ciudad de Cancún. La información señala que el periodista fue llevado a un hospital cercano donde falleció horas después. Voceros del periódico señalaron que el medio habría recibido varias amenazas de muerte en las últimas semanas a raíz de la publicación de denuncias de presunta corrupción de las autoridades locales, y que la imprenta del diario habría sido atacada con una bomba incendiaria en noviembre.

Durante el año 2009, al menos diez periodistas fueron asesinados en México por motivos relacionados con el ejercicio de su profesión. La Relatoría Especial hace un llamado urgente a las autoridades mexicanas para que investiguen el crimen de Velázquez, capturen y sancionen adecuadamente a los responsables.

La Relatoría Especial reitera su llamado al Estado de México para que impulse de manera decidida las investigaciones existentes sobre los crímenes contra los comunicadores y a que adopte, lo antes posible, medidas indispensables para proteger a la prensa, tales como el fortalecimiento de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos Contra Periodistas, la federalización de los delitos contra periodistas y la implementación de mecanismos permanentes de protección especializados para garantizar la vida y la integridad de los comunicadores en riesgo.

La Relatoría Especial recuerda que el principio 9 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH señala: "El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada".

31. COMUNICADO DE PRENSA N° R88/09**LA RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EXPRESA PREOCUPACIÓN
POR ATAQUE A PERIODISTAS DE TELEAMAZONAS EN ECUADOR**

Washington, D.C., 31 de diciembre de 2009 - La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) expresa su preocupación por la agresión sufrida por periodistas del canal Teleamazonas en Ecuador. La Relatoría Especial recuerda los riesgos que esta clase de agresiones implican para la libertad de expresión y, en general, para la convivencia pacífica y el fortalecimiento de la democracia, resalta el hecho de que el gobierno hubiere condenado los hechos de agresión reportados y llama a las autoridades a que realicen una pronta y efectiva investigación y a que los responsables sean debidamente juzgados y condenados.

Según la información recibida, el día martes 29 de diciembre, en la ciudad de Quito, Ecuador, la periodista Ana María Cañizares, el camarógrafo Manuel Tumbaco y el asistente de cámara Francisco Quizno del canal de televisión Teleamazonas habrían sido agredidos cuando se dirigían en automóvil a la sede del canal, luego de realizar una cobertura en la Asamblea Nacional. Según la información recibida, los periodistas fueron interceptados por una camioneta que les cerró el paso, luego de lo cual sus ocupantes golpearon al camarógrafo y al asistente de cámara.

La Relatoría Especial exhorta al Estado de Ecuador a investigar y esclarecer este grave hecho de violencia contra los periodistas de la cadena Teleamazonas, reconoce la condena de los hechos por parte del gobierno y llama a las autoridades a que promuevan una cultura del respeto por el pensamiento diverso y a que se abstengan de hacer declaraciones que, de cualquier manera, puedan fomentar un clima de intolerancia social.

Como lo ha indicado la Relatoría, la diversidad, el pluralismo y el respeto por la difusión de todas las ideas y opiniones, es condición esencial para el funcionamiento de cualquier sociedad democrática. En consecuencia, las autoridades deben contribuir decisivamente a la construcción de un clima de tolerancia y respeto en el cual todas las personas puedan expresar su pensamiento y opiniones sin miedo a ser agredidas, sancionadas o estigmatizadas por ello. Asimismo, el deber del Estado de crear las condiciones que permitan que todas las ideas u opiniones puedan ser libremente difundidas, incluye la obligación de investigar y sancionar adecuadamente, a quienes usan la violencia para silenciar a los comunicadores o a los medios de comunicación.

En este sentido, el principio 9 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH señala que el "asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción de material de los medios de comunicación viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada".

**E. RESOLUCIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE
ESTADOS AMERICANOS 2009**

1. AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09)

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA¹

(Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 4 de junio de 2009)

LA ASAMBLEA GENERAL,

RECORDANDO las resoluciones AG/RES. 1932 (XXXV-O/03), AG/RES. 2057 (XXXIV-O/04), AG/RES. 2121 (XXXV-O/05), AG/RES. 2252 (XXXV-O/06), AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07) y AG/RES. 2418 (XXXVIII-O/08) "Acceso a la información pública: Fortalecimiento de la democracia";

VISTO el Informe Anual del Consejo Permanente a la Asamblea General, en lo que se refiere al estado de cumplimiento de la resolución AG/RES. 2418 (XXXVIII-O/08) "Acceso a la información pública: Fortalecimiento de la democracia" (AG/doc.4992/09 add. 1);

CONSIDERANDO que la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 13 que "toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión," y que "este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección";

CONSIDERANDO TAMBIÉN que el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos incluye el derecho "de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión";

¹ La República Bolivariana de Venezuela reitera el planteamiento formulado en el pie de página de la resolución AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07), ya que consideramos que el acceso a la información pública en poder del Estado debe estar en plena consonancia con el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece: "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección". Venezuela sostiene que un régimen democrático debe garantizar el acceso a la información pública y debe permitir que todos los ciudadanos, sin exclusiones, puedan buscar, recibir y difundir información. Cuando un ciudadano busca información ejerce de manera consciente y plena el derecho al acceso a la información y el Estado debe promover la adopción de disposiciones legislativas que le garanticen ese ejercicio. Asimismo, el Estado debe garantizar ese mismo derecho a los pobres, a los marginados, a los excluidos sociales en base al principio de igualdad ante la ley. Por lo anteriormente señalado, se requiere "Instruir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a que efectúe un estudio sobre cómo puede el Estado garantizar a todos los ciudadanos el derecho a recibir información pública, sobre la base del principio de transparencia y objetividad de la información, cuando es difundida a través de los medios de comunicación, en el ejercicio pleno del derecho a la libertad de expresión y como mecanismo efectivo de participación". En este orden de ideas, destacamos las Conclusiones y Reflexiones de la Sesión Especial sobre Derecho a la Información Pública, efectuada el 28 de abril de 2006, en el marco de la OEA, en las cuales se reconoce que los medios de comunicación tienen la responsabilidad de garantizar que los ciudadanos reciban, sin distorsión de ninguna naturaleza, la información que el Estado proporciona. Venezuela lamenta que, una vez más, se postergue la recepción del mensaje que emite la voz de los pobres, compartimos el criterio de quienes denuncian que negar el acceso a la información a los pobres y excluidos los condena a continuar en el ostracismo social y económico. Por esa razón, Venezuela exhorta nuevamente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a tomar la iniciativa y, en el marco de las facultades que le otorga la Convención Americana sobre Derechos Humanos, efectúe el estudio antes mencionado e informe de sus resultados a la próxima Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

RECORDANDO que el Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada en la Ciudad de Quebec en 2001, señala que los Gobiernos asegurarán que sus legislaciones nacionales se apliquen de igual manera para todos, respetando la libertad de expresión y el acceso de todos los ciudadanos a la información pública;

DESTACANDO que la Carta Democrática Interamericana señala en su artículo 4 que son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia: la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los Gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa;

REAFIRMANDO el carácter público de los actos y resoluciones de los órganos de la administración del Estado, sus fundamentos, los documentos que les hayan servido de sustento o complemento directo y esencial y los procedimientos que se hayan utilizado para su emisión, salvo las excepciones que se puedan establecer de conformidad con la legislación interna;

CONSTATANDO que los Jefes de Estado y de Gobierno manifestaron en la Declaración de Nuevo León que el acceso a la información en poder del Estado, con el debido respeto a las normas constitucionales y legales, incluidas las de privacidad y confidencialidad, es condición indispensable para la participación ciudadana y promueve el respeto efectivo de los derechos humanos y que, en tal sentido, se comprometieron a contar también con los marcos jurídicos y normativos, así como con las estructuras y condiciones necesarias para garantizar el derecho al acceso a la información pública;

CONSIDERANDO que la Secretaría General ha venido apoyando a los Gobiernos de los Estados Miembros en el tratamiento del tema del acceso a la información pública;

TOMANDO NOTA de los trabajos realizados por el Comité Jurídico Interamericano (CJI) sobre el tema, en particular la resolución CJI/RES. 123 (LXX-O/07) "Derecho de la información", a la cual se adjunta el informe "Derecho de la información: acceso y protección de la información y datos personales en formato electrónico" (CJI/doc.25/00 rev. 2), y su resolución CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), "Principios sobre el derecho de acceso a la información";

RECONOCIENDO que la meta de lograr una ciudadanía informada debe compatibilizarse con otros objetivos de bien común, tales como la seguridad nacional, el orden público y la protección de la privacidad de las personas, conforme a las leyes adoptadas para tal efecto;

RECONOCIENDO TAMBIÉN que la democracia se fortalece con el pleno respeto a la libertad de expresión, al acceso a la información pública y a la libre difusión de las ideas y que todos los sectores de la sociedad, incluidos los medios de comunicación, a través de la información pública que difunden a la ciudadanía, pueden contribuir a un ambiente de tolerancia de todas las opiniones, propiciar una cultura de paz y no violencia y fortalecer la gobernabilidad democrática;

TENIENDO EN CUENTA el importante papel que puede desempeñar la sociedad civil en promover un amplio acceso a la información pública;

TOMANDO NOTA de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), así como de la Declaración Conjunta sobre Acceso a la Información del Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación, la Relatoría Especial de la CIDH

para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos para la Libertad de Expresión, adoptada en 2006;²

TOMANDO NOTA TAMBIÉN de los informes de la Relatoría Especial de la CIDH para la Libertad de Expresión sobre la situación del acceso a la información en el Hemisferio correspondientes a los años 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008;

TOMANDO NOTA ADEMÁS del informe de la sesión especial de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) conducente a examinar la posibilidad de elaborar un Programa Interamericano sobre Acceso a la Información Pública, con la participación de los Estados Miembros, la Secretaría General y representantes de la sociedad civil, celebrada en la sede de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el 15 de diciembre de 2008 (CP/CAJP-2707/09);

RECORDANDO las iniciativas adoptadas por la sociedad civil relativas al acceso a la información pública, particularmente la Declaración de Chapultepec, los Principios de Johannesburgo, los Principios de Lima y la Declaración SOCIUS Perú 2003: Acceso a la información, así como los resultados del Foro Regional sobre Acceso a la Información Pública de enero de 2004, la Declaración de Atlanta y Plan de Acción para el avance del derecho de acceso a la información, auspiciado por el Centro Carter, que contiene elementos para promover el cumplimiento y el ejercicio del derecho de acceso a la información y los resultados del Seminario Internacional sobre Prensa, Litigio y el Derecho a la Información Pública, realizado en Lima, Perú, el 28 de noviembre de 2007;

TENIENDO PRESENTE, por lo tanto, la celebración de la Conferencia Regional de las Américas sobre el Derecho de Acceso a la Información, organizada por el Centro Carter, que tuvo lugar en Lima, Perú, del 28 al 30 de abril de 2009;

RECORDANDO TAMBIÉN que los medios de comunicación, el sector privado y los partidos políticos también pueden desempeñar un papel importante en la facilitación del acceso de los ciudadanos a la información en poder del Estado;

TENIENDO EN CUENTA el Informe sobre el Cuestionario de Legislación y Mejores Prácticas sobre Acceso a la Información Pública (CP/CAJP-2608/08), que constituye una contribución al estudio de las mejores prácticas en materia de acceso a la información pública en el Hemisferio; y

ACOGIENDO CON INTERÉS el estudio de Recomendaciones sobre Acceso a la Información, presentado a la CAJP el 24 de abril de 2008 (CP/CAJP-2599/08), trabajo organizado por el Departamento de Derecho Internacional en cumplimiento de la resolución AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07), "Acceso a la información pública: Fortalecimiento de la democracia",

RESUELVE:

² Reserva de Nicaragua: El Gobierno de Nicaragua deja constancia de su compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos, cuya tutela figura en la Constitución Política de nuestro país, a la vez de considerar necesario que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no aplique un doble estándar en su análisis de la situación de los derechos humanos en la región. Los elementos de transparencia, veracidad de las fuentes de información, su imparcialidad y universalidad contribuirían a la mayor objetividad de los trabajos de la Comisión y, por ende, sus recomendaciones no deben de ser utilizadas como un instrumento de presión en contra de algunos Estados.

1. Reafirmar que toda persona tiene el derecho de buscar, recibir, acceder y difundir informaciones, y que el acceso a la información pública es requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia.

2. Instar a los Estados Miembros a que respeten y hagan respetar el acceso de todas las personas a la información pública y promuevan la adopción de las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva.

3. Alentar a los Estados Miembros a que, de acuerdo con el compromiso asumido en la Declaración de Nuevo León y con el debido respeto a las normas constitucionales y legales, elaboren o adapten, de ser el caso, los respectivos marcos jurídicos y normativos para brindar a los ciudadanos el amplio acceso a la información pública.

4. Alentar, asimismo, a los Estados Miembros a que, cuando elaboren o adapten, de ser el caso, los respectivos marcos jurídicos normativos, brinden a la sociedad civil la oportunidad de participar en dicho proceso e instar a los Estados Miembros a que, cuando elaboren o adapten su legislación nacional, tengan en cuenta criterios de excepción claros y transparentes.

5. Alentar a los Estados Miembros a que tomen las medidas necesarias, a través de sus respectivas legislaciones nacionales y otros medios apropiados, para hacer disponible la información pública a través de medios electrónicos o de cualquier otro medio que permita su fácil acceso.

6. Alentar a las organizaciones de la sociedad civil a que pongan a disposición del público la información relacionada con su trabajo.

7. Alentar a los Estados a que, en el diseño, ejecución y evaluación de sus normativas y políticas sobre acceso a la información pública, consideren, según corresponda, con el apoyo de los órganos, organismos y entidades pertinentes de la Organización, la aplicación de las recomendaciones sobre acceso a la información pública contenidas en el estudio organizado por el Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos y presentado el 24 de abril de 2008 a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP).

8. Encomendar al Consejo Permanente que, en el marco de la CAJP:

- a) convoque a una sesión especial, durante el segundo semestre de 2010, con la participación de los Estados Miembros, la Secretaría General y representantes de la sociedad civil para examinar la posibilidad de elaborar un programa interamericano sobre acceso a la información pública, teniendo en consideración las recomendaciones contenidas en el estudio antes citado;
- b) actualice el Informe sobre el Cuestionario de Legislación y Mejores Prácticas sobre Acceso a la Información Pública (CP/CAJP-2608/08), solicitando para ello las contribuciones de los Estados Miembros, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Comité Jurídico Interamericano (CJI), el Departamento de Derecho Internacional, el Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad de la Secretaría de Asuntos Políticos, las entidades y organismos interesados y los representantes de la sociedad civil; y

- c) Incluya en el estudio señalado en el literal anterior, el derecho de todos los ciudadanos a buscar, recibir y difundir información pública.

9. Encomendar al Departamento de Derecho Internacional que redacte, con la colaboración del CJI, la Relatoría Especial de Libertad para la Expresión de la CIDH, el Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad, así como con la cooperación de los Estados Miembros y de la sociedad civil, una Ley Modelo sobre Acceso a la Información Pública y una Guía para su implementación, de conformidad con los estándares internacionales alcanzados en la materia.

10. Encomendar al Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad e invitar a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH a que apoyen los esfuerzos de los Estados Miembros que lo soliciten en el diseño, ejecución y evaluación de sus normativas y políticas en materia de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía.

11. Encomendar al Departamento de Derecho Internacional que actualice y consolide los estudios y recomendaciones sobre acceso a la información pública y sobre la protección de datos personales, tomando como base los aportes de los Estados Miembros, los órganos del sistema interamericano y la sociedad civil.

12. Encomendar a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH que continúe incluyendo en el informe anual de la CIDH un informe sobre la situación del acceso a la información pública en la región.

13. Encomendar a la Secretaría General que identifique nuevos recursos para apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros que faciliten el acceso a la información pública y alentar a otros donantes a que contribuyan en esta labor.

14. Solicitar al Consejo Permanente que informe a la Asamblea General, en su cuadragésimo período ordinario de sesiones, sobre la implementación de la presente resolución, cuya ejecución estará sujeta a la disponibilidad de recursos financieros en el programa-presupuesto de la Organización y otros recursos.

2. AG/RES. 2523 (XXXIX-O/09)

**DERECHO A LA LIBERTAD DE PENSAMIENTO Y EXPRESIÓN Y LA IMPORTANCIA DE
LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

(Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 4 de junio de 2009)

LA ASAMBLEA GENERAL,

VISTO el Informe Anual del Consejo Permanente a la Asamblea General (AG/doc.4992/09 y adenda);

TOMANDO EN CUENTA las resoluciones AG/RES. 2237 (XXXVI-O/06), AG/RES. 2287 (XXXVII-O/07) y AG/RES. 2434 (XXXVIII-O/08) "Derecho a la libertad de pensamiento y expresión y la importancia de los medios de comunicación";

DESTACANDO la Declaración de Santo Domingo: Gobernabilidad y desarrollo en la sociedad del conocimiento [AG/DEC. 46 (XXXVI-O/06)], aprobada el 6 de junio de 2006;

RECORDANDO que el derecho a la libertad de pensamiento y expresión que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole está reconocido en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo IV), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13), la Carta Democrática Interamericana (incluido el artículo 4), la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en otros instrumentos internacionales y constituciones nacionales, así como en la resolución 59 (I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas y la resolución 104 adoptada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO);

RECORDANDO TAMBIÉN que el artículo IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre declara que "toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio";

RECORDANDO ADEMÁS que el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”;

TENIENDO PRESENTES los principios 10 y 11 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), de 2000, que se refieren a la despenalización del desacato;

RECORDANDO los volúmenes pertinentes de los informes anuales de la CIDH correspondientes a los años 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 sobre la libertad de expresión, así como los comentarios realizados por los Estados Miembros en las sesiones de las presentaciones correspondientes;

TOMANDO EN CUENTA las resoluciones 2004/42 y 2005/38 “El Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión” de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; y

RECORDANDO la importancia de los estudios y aportes aprobados por la UNESCO en relación con la contribución de los medios de comunicación al fortalecimiento de la paz, la tolerancia y la comprensión internacional, a la promoción de los derechos humanos y a la lucha contra el racismo y la incitación a la guerra,

RESUELVE:

1. Reafirmar el derecho a la libertad de pensamiento y expresión, y hacer un llamamiento a los Estados Miembros a respetar y garantizar el respeto a este derecho, de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos de los que sean parte, tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros.

2. Reafirmar que la libertad de expresión y difusión de ideas son fundamentales para el ejercicio de la democracia.

3. Instar a los Estados Miembros a que aseguren, dentro del marco de los instrumentos internacionales de los que sean parte, el respeto a la libertad de expresión en los medios de comunicación, incluyendo radio y televisión, y en particular, el respeto a la independencia y libertad editorial de los medios de comunicación.

4. Exhortar a los Estados Miembros que aún no lo hayan hecho a que consideren firmar y ratificar, ratificar o adherir, según sea el caso, la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

5. Reafirmar que los medios de comunicación libres e independientes son fundamentales para la democracia, para la promoción del pluralismo, la tolerancia y la libertad de pensamiento y expresión, y para la facilitación de un diálogo y un debate libre y abierto entre todos los sectores de la sociedad, sin discriminación de ningún tipo.

6. Instar a los Estados Miembros a que promuevan un enfoque pluralista de la información y múltiples puntos de vista mediante el fomento del pleno ejercicio de la libertad de expresión y de pensamiento, el acceso a los medios de comunicación y la diversidad de propietarios de medios de comunicación y fuentes de información a través de, entre otros, sistemas transparentes de concesión de licencias y, según proceda, reglamentos eficaces que impidan la concentración indebida de la propiedad de los medios de comunicación.

7. Instar a los Estados Miembros a que consideren la importancia de incluir, en el marco de sus respectivos ordenamientos jurídicos, normativa sobre la creación de medios de comunicación alternativos o comunitarios que asegure su funcionamiento independiente, como una manera de ampliar la difusión de información y opiniones, fortaleciendo así la libertad de expresión.

8. Instar a los Estados Miembros a que adopten todas las medidas necesarias para evitar las violaciones del derecho a la libertad de pensamiento y expresión, y a que creen las condiciones necesarias con tal propósito, incluso asegurando que la legislación nacional pertinente se ajuste a sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y se aplique con eficacia.

9. Instar a los Estados Miembros a examinar sus procedimientos, prácticas y legislación, según sea necesario, para garantizar que toda limitación que se pueda imponer al derecho a la libertad de opinión y expresión esté expresamente fijada por la ley y sea necesaria para asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás o para la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

10. Reconocer la valiosa contribución de las tecnologías de la información y la comunicación, tales como la Internet, al ejercicio del derecho a la libertad de expresión y a la habilidad de las personas para buscar, recibir y difundir información, así como los aportes que puedan ofrecer en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas y contemporáneas de intolerancia, y en la prevención de los abusos contra los derechos humanos.

11. Reiterar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que realice el seguimiento adecuado y la profundización del estudio de los temas contenidos en los volúmenes pertinentes de sus informes anuales correspondientes a los años 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 sobre la libertad de expresión, tomando como base, entre otros, los insumos que sobre la materia reciba de los Estados Miembros.

12. Invitar a los Estados Miembros a considerar las recomendaciones de la Relatoría Especial de la CIDH para la Libertad de Expresión en materia de difamación, en el sentido de derogar o enmendar las leyes que tipifican como delito el desacato, la difamación, la injuria y la calumnia, y, en tal sentido, regular estas conductas en el ámbito exclusivo del derecho civil.

13. Solicitar al Consejo Permanente que celebre una Reunión de Autoridades Nacionales en esta materia con miras a intercambiar experiencias e información y a comenzar un diálogo político entre los Estados Miembros sobre las nuevas tendencias y debates relacionados con el derecho a la libertad de pensamiento y expresión, la importancia de los medios de comunicación en el Hemisferio y el derecho de toda persona de buscar, recibir y difundir información. Dicha reunión tendrá como invitados a los miembros de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la CIDH, incluido el Relator Especial para la Libertad de Expresión, y expertos nacionales de los Estados Miembros, con el fin de que puedan intercambiar experiencias sobre estos temas.

14. Tomar en consideración los resultados y criterios expresados en la sesión especial sobre la libertad de pensamiento y expresión, realizada en el marco de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos los días 28 y 29 de febrero de 2008 y 23 y 24 de abril de 2009, y asimismo solicitar al Relator Especial de la CIDH que informe sobre las conclusiones y recomendaciones emitidas por los expertos en dicha sesión especial, a fin de dar seguimiento al desarrollo del tema.

15. Solicitar al Consejo Permanente que informe a la Asamblea General, en su cuadragésimo período ordinario de sesiones, sobre la implementación de la presente resolución, cuya ejecución estará sujeta a la disponibilidad de recursos financieros en el programa-presupuesto de la Organización y otros recursos.