

OBSERVACION GENERAL 34. ARTICULO 19, LIBERTAD DE OPINION Y LIBERTAD DE EXPRESION. PIDCP. COMITE DE DERECHOS HUMANOS.

1. La presente observación general reemplaza a la Observación general N° 10 (19° período de sesiones).
2. La libertad de opinión y la libertad de expresión son condiciones indispensables para el pleno desarrollo de la persona. Son fundamentales para toda sociedad[1] y constituyen la piedra angular de todas las sociedades libres y democráticas. Ambas libertades están estrechamente relacionadas entre sí, dado que la libertad de expresión constituye el medio para intercambiar y formular opiniones.
3. La libertad de expresión es una condición necesaria para el logro de los principios de transparencia y rendición de cuentas que, a su vez, son esenciales para la promoción y la protección de los derechos humanos.
4. Entre los otros artículos que contienen garantías de la libertad de opinión y de expresión se cuentan los artículos 18, 17, 25 y 27. Las libertades de opinión y expresión constituyen la base para el pleno goce de una amplia gama de otros derechos humanos. Por ejemplo, la libertad de expresión es fundamental para el disfrute de los derechos a la libertad de reunión y de asociación, y para el ejercicio del derecho de voto.
5. Teniendo en cuenta la redacción expresa del párrafo 1 del artículo 19, así como la relación entre la opinión y el pensamiento (art. 18), toda reserva al párrafo 1 sería incompatible con el objeto y propósito del Pacto[2]. Además, aunque la libertad de opinión no esté enumerada entre los derechos que no admiten excepción de conformidad con el artículo 4 del Pacto, cabe recordar que “en las disposiciones del Pacto que no figuran en el párrafo 2 del artículo 4, hay elementos que, a juicio del Comité, no pueden ser objeto de suspensión legítima con arreglo al artículo 4”[3]. La libertad de opinión es uno de esos elementos, ya que nunca será necesario suspender la vigencia de ese derecho durante un estado de excepción[4].
6. Teniendo en cuenta la relación existente entre la libertad de expresión y los demás derechos enunciados en el Pacto, si bien podría ser aceptable formular reservas a ciertos elementos del párrafo 2 del artículo 19, una reserva general con respecto a los

derechos enunciados en ese párrafo sería incompatible con el objeto y el fin del Pacto[5].

7. La obligación de respetar las libertades de opinión y expresión es vinculante en su conjunto para todos y cada uno de los Estados partes. Todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y otras autoridades públicas o de gobierno, cualquiera que sea su nivel (nacional, regional o local), pueden dar lugar a la responsabilidad del Estado parte[6]. El Estado parte también puede incurrir en esa responsabilidad en determinadas circunstancias respecto de actos realizados por entidades semiestatales[7]. En cumplimiento de esta obligación, los Estados partes deben cerciorarse de que las personas estén protegidas de los actos de particulares o de entidades privadas que obsten al disfrute de las libertades de opinión y expresión en la medida en que esos derechos del Pacto sean susceptibles de aplicación entre particulares o entidades privadas[8].

8. Los Estados partes tienen la obligación de asegurarse de que su legislación interna haga efectivos los derechos conferidos en el artículo 19 del Pacto de manera compatible con la orientación impartida por el Comité en su Observación general N° 31 sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto. Se recuerda que los Estados partes deberían presentar al Comité, de conformidad con los informes presentados de conformidad con el artículo 40, las normas jurídicas internas, las prácticas administrativas y las decisiones judiciales pertinentes, así como las prácticas de política y otras prácticas sectoriales que se refieran a los derechos amparados por el artículo 19, teniendo en cuenta las cuestiones a que hace referencia la presente observación general. También deberían presentar información sobre los recursos disponibles cuando se vulneren esos derechos.

Libertad de opinión

9. El párrafo 1 del artículo 19 exige que se proteja el derecho a no ser molestado a causa de las opiniones. Se trata de un derecho respecto del cual el Pacto no autoriza excepción ni restricción alguna. La libertad de opinión abarca el derecho a cambiar de opinión en el momento y por el motivo que la persona elija libremente. Nadie puede ver conculcados los derechos que le reconoce el Pacto en razón de las opiniones que haya expresado o le sean atribuidas o supuestas. Quedan protegidas todas las formas de opinión, como las de índole política, científica, histórica, moral o religiosa. Es incompatible con el párrafo 1 calificar de delito la expresión de una opinión[9]. El acoso, la intimidación o la estigmatización de una persona, incluida su detención, prisión

preventiva, enjuiciamiento o reclusión, en razón de sus opiniones, constituyen una infracción del párrafo 1 del artículo 19[10].

10. Queda prohibido cualquier intento coercitivo de hacer que se sustente o no una opinión[11]. La libertad de expresar las opiniones propias comprende necesariamente la libertad de no expresarlas.

Libertad de expresión

11. El párrafo 2 exige a los Estados partes que garanticen el derecho a la libertad de expresión, incluido el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin limitación de fronteras. Este derecho incluye la expresión y recepción de comunicaciones sobre toda clase de ideas y opiniones que puedan transmitirse a otros, con sujeción a las disposiciones del párrafo 3 del artículo 19 y del artículo 20[12]. Abarca el pensamiento político[13], los comentarios sobre los asuntos propios[14] y los públicos[15], las campañas puerta a puerta[16], la discusión sobre derechos humanos[17], el periodismo[18], la expresión cultural y artística[19], la enseñanza[20] y el pensamiento religioso[21]. Puede incluir también la publicidad comercial. El alcance del párrafo 2 llega incluso a expresiones que puedan considerarse profundamente ofensivas[22], aunque esta expresión solo puede limitarse de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 19 y en el artículo 20.

12. El párrafo 2 protege todas las formas de expresión y los medios para su difusión. Estas formas comprenden la palabra oral y escrita y el lenguaje de signos, y expresiones no verbales tales como las imágenes y los objetos artísticos[23]. Los medios de expresión comprenden los libros, los periódicos[24], los folletos[25], los carteles, las pancartas[26], las prendas de vestir y los alegatos judiciales[27], así como modos de expresión audiovisuales, electrónicos o de Internet, en todas sus formas.

La libertad de expresión y los medios de comunicación

13. La existencia de medios de prensa y otros medios de comunicación libres y exentos de censura y de trabas es esencial en cualquier sociedad para asegurar la libertad de opinión y expresión y el goce de otros derechos reconocidos por el Pacto. Es una de las piedras angulares de toda sociedad democrática[28]. Uno de los derechos consagrados en el Pacto es el que permite a los medios de comunicación recibir información que les sirva de base para cumplir su cometido[29]. La libre comunicación de información e ideas acerca de las cuestiones públicas y políticas entre

los ciudadanos, los candidatos y los representantes elegidos es indispensable. Ello comporta la existencia de una prensa y otros medios de comunicación libres y capaces de comentar cuestiones públicas sin censura ni limitaciones, así como de informar a la opinión pública[30]. El público tiene también el correspondiente derecho a que los medios de comunicación les proporcionen los resultados de su actividad[31].

14. A efectos de la protección de los derechos de los usuarios de los medios de comunicación, entre ellos los miembros de las minorías étnicas y lingüísticas, a recibir una amplia variedad de informaciones e ideas, los Estados partes deberían poner especial empeño en promover medios de comunicación independientes y diversificados.

15. Los Estados partes deberían tener en cuenta la medida en que la evolución de las tecnologías de la información y la comunicación, como Internet y los sistemas de difusión electrónica de la información en tecnología móvil, han cambiado sustancialmente las prácticas de la comunicación en todo el mundo. Ahora existe una red mundial en la que intercambiar ideas y opiniones, que no se basa necesariamente en la intermediación de los medios de comunicación de masas. Los Estados partes deberían tomar todas las medidas necesarias para fomentar la independencia de esos nuevos medios y asegurar el acceso a los mismos de los particulares.

16. Los Estados partes deberían garantizar que los servicios públicos de radiodifusión funcionen con independencia[32]. A este respecto, los Estados partes deberían garantizar la independencia y la libertad editorial de esos servicios, y proporcionarles financiación de un modo que no menoscabe su independencia.

17. Las cuestiones relativas a los medios de comunicación se examinan más a fondo en la parte de la presente observación general relativa a las restricciones de la libertad de expresión.

Derecho de acceso a la información

18. El párrafo 2 del artículo 19 enuncia un derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos. Esta información comprende los registros de que disponga el organismo público, independientemente de la forma en que esté almacenada la información, su fuente y la fecha de producción. Los organismos públicos son los indicados en el párrafo 7 de la presente observación general. La definición de esos organismos puede abarcar otras entidades que ejerzan funciones

públicas. Como se ha señalado anteriormente, el derecho de acceso a la información, interpretado junto con el artículo 25 del Pacto, incluye el derecho que permite a los medios de comunicación tener acceso a la información sobre los asuntos públicos[33] y el derecho del público en general a que los medios de comunicación le proporcionen los resultados de su actividad[34]. Algunos elementos del derecho a acceder a la información se encuentran también en otras disposiciones del Pacto. Como señaló el Comité en su Observación general N° 16, en relación con el artículo 17 del Pacto, toda persona debe tener el derecho de verificar si hay datos personales suyos almacenados en archivos automáticos de datos y, en caso afirmativo, de obtener información inteligible sobre cuáles son esos datos y con qué fin se han almacenado. Asimismo, toda persona debe poder verificar qué autoridades públicas o qué particulares u organismos privados controlan o pueden controlar sus archivos. Si esos archivos contienen datos personales incorrectos o se han compilado o elaborado en contravención de las disposiciones legales, toda persona debe tener derecho a que se rectifiquen esos datos. Según el artículo 10 del Pacto, un recluso no pierde su derecho a consultar su historia clínica[35]. En su Observación general N° 32 sobre el artículo 14, el Comité indicó los diversos componentes de la información a que tenían derecho los acusados de un delito[36]. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2, todos deberían recibir información acerca de los derechos que en general les confiere el Pacto[37]. En virtud del artículo 27, la adopción de decisiones en un Estado parte que pueda incidir sustancialmente en el modo de vida y la cultura de un grupo minoritario debería enmarcarse en un proceso de intercambio de información y consulta con las comunidades afectadas[38].

19. Para dar efecto al derecho de acceso a la información, los Estados partes deberían proceder activamente a la incorporación al dominio público de la información del gobierno que sea de interés público. Los Estados partes deberían hacer todo lo posible para garantizar un acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a esa información. Además, los Estados partes deberían poner en aplicación los procedimientos necesarios para tener acceso a la información, por ejemplo leyes sobre la libertad de información[39]. Los procedimientos deberían disponer que las solicitudes de información se tramitaran con puntualidad y conforme a normas claras que fueran compatibles con el Pacto. Respecto de las solicitudes de información no deberían percibirse derechos que llegaran a constituir un obstáculo no razonable al acceso a la información. Las autoridades deberían exponer las razones de cualquier denegación del acceso a la información. Habría que establecer dispositivos para los recursos contra las denegaciones del acceso a la información y para las solicitudes que se hayan dejado sin respuesta.

La libertad de expresión y los derechos políticos

20. En su Observación general N° 25 sobre la participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, el Comité se refirió detalladamente a la importancia de la libertad de expresión para los asuntos públicos y el ejercicio efectivo del derecho de voto. La libre comunicación de informaciones e ideas acerca de cuestiones públicas y políticas entre los ciudadanos, los candidatos y los representantes elegidos es indispensable. Ello comporta la existencia de una prensa y otros medios de comunicación libres y capaces de comentar cuestiones públicas, así como de informar a la opinión pública, sin censuras ni limitaciones[40]. Se señala a la atención de los Estados partes la orientación general que se imparte en la Observación general N° 25 en lo que respecta a la promoción y protección de la libertad de expresión en este contexto.

Aplicación del párrafo 3 del artículo 19

21. El párrafo 3 señala expresamente que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión entraña deberes y responsabilidades especiales. Por este motivo, se prevén dos tipos de restricciones que pueden referirse al respeto de los derechos o la reputación de otras personas o a la protección de la seguridad nacional y el orden público, o de la salud y la moral públicas. Sin embargo, cuando un Estado parte impone restricciones al ejercicio de la libertad de expresión, estas no pueden poner en peligro el derecho propiamente dicho. El Comité recuerda que la relación entre el derecho y la restricción, o entre la norma y la excepción, no debe invertirse[41]. El Comité recuerda también las disposiciones del párrafo 1 del artículo 5 del Pacto, según el cual, “ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él”.

22. En el párrafo 3 se enuncian condiciones expresas y solo con sujeción a esas condiciones pueden imponerse restricciones: las restricciones deben estar “fijadas por la ley”; solo pueden imponerse para uno de los propósitos indicados en los apartados a) y b) del párrafo 3 y deben cumplir pruebas estrictas de necesidad y proporcionalidad[42]. No se permiten restricciones por motivos que no estén especificados en el párrafo 3, aunque esos motivos justificasen restricciones de otros derechos protegidos por el Pacto. Las restricciones solamente se podrán aplicar para

los fines con que fueron prescritas y deberán estar relacionadas directamente con la necesidad específica de la que dependen[43].

23. Los Estados partes deberían adoptar medidas eficaces de protección contra los ataques destinados a acallar a quienes ejerzan su derecho a la libertad de expresión. No se puede hacer valer el párrafo 3 como justificación para silenciar a los defensores de la democracia pluripartidista, los principios democráticos y los derechos humanos[44]. Tampoco pueden ser compatibles con el artículo 19, en circunstancia alguna, los atentados contra una persona, con inclusión de formas tales como la detención arbitraria, la tortura, las amenazas de muerte y el asesinato[45]. Los periodistas son objeto con frecuencia de amenazas de esa índole, de intimidación y de atentados a causa de sus actividades[46]. También suelen serlo quienes reúnen y analizan información sobre la situación de los derechos humanos o publican informes sobre esos derechos, incluidos los jueces y los abogados[47]. Todos esos atentados deben ser objeto de una activa y puntual investigación, sus autores deben ser sometidos a juicio[48] y debe ofrecerse una reparación adecuada a las víctimas o, cuando estas hayan perdido la vida, a sus representantes[49].

24. Las restricciones deben estar previstas en la ley. Por “ley” se puede entender las normas relativas a la inmunidad parlamentaria[50] y al desacato a los tribunales[51]. Habida cuenta de que cualquier restricción a la libertad de expresión constituye una grave vulneración de los derechos humanos, no es compatible con el Pacto que una restricción esté consagrada en el derecho tradicional, religioso u otras normas consuetudinarias análogas[52].

25. A efectos del párrafo 3, para ser calificada de “ley”, la norma debe estar formulada con precisión suficiente para que una persona pueda regular su comportamiento de conformidad con ella[53], y hacerse accesible al público. Las leyes no pueden conferir a los encargados de su aplicación una discrecionalidad sin trabas para restringir la libertad de expresión[54]. Las leyes deben proporcionar suficientes orientaciones a los encargados de su ejecución para que puedan distinguir cuáles expresiones pueden restringirse correctamente y cuáles no.

26. Las leyes que limiten los derechos enumeradas en el párrafo 2 del artículo 19, incluidas las mencionadas en el párrafo 24, no solo deben ajustarse a las estrictas condiciones del párrafo 3 del artículo 19 del Pacto, sino que además han de ser compatibles con las disposiciones, fines y objetivos de este[55]. Las leyes no deben

vulnerar las disposiciones del Pacto relativas a la no discriminación ni establecer penas que sean incompatibles con el Pacto, como los castigos corporales[56].

27. Incumbe al Estado parte demostrar el fundamento en derecho de las restricciones impuestas a la libertad de expresión[57]. Si el Comité tiene que determinar, con respecto a un Estado parte, si una restricción está impuesta por la ley, es el Estado parte quien debe proporcionar pormenores acerca de la ley y de las medidas comprendidas en su alcance[58].

28. La primera de las razones legítimas para introducir una restricción que se enumeran en el párrafo 3 se refiere al respeto de los derechos o la reputación de los demás. El término “derechos” comprende los derechos humanos reconocidos en el Pacto y, más en general, en la normativa internacional de los derechos humanos. Por ejemplo, puede ser legítimo restringir la libertad de expresión para proteger el derecho de voto amparado por el artículo 25, así como los derechos enunciados en el artículo 17 (véase el párrafo 37)[59]. Estas restricciones deben interpretarse con cuidado: si bien puede ser permisible proteger a los votantes de formas de expresión que constituyan intimidación o coerción, estas restricciones no deben obstaculizar el debate político, incluidos, por ejemplo, los llamamientos a boicotear una elección en que el voto no es obligatorio[60]. La expresión “los demás” puede referirse a otras personas a título individual o como miembros de una comunidad[61], por ejemplo a una comunidad definida por su fe religiosa[62] o a un grupo étnico[63].

29. La segunda razón legítima es la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

30. Los Estados partes deben procurar con el mayor cuidado que las leyes sobre traición[64] y las disposiciones similares que se refieren a la seguridad nacional, tanto si se califican de leyes sobre secretos de Estado o sobre sedición, o de otra manera, estén redactadas y se apliquen de conformidad con las condiciones estrictas del párrafo 3. No es compatible con el párrafo 3, por ejemplo, hacer valer esas leyes para suprimir información de interés público legítimo que no perjudica a la seguridad nacional, o impedir al público el acceso a esta información, o para procesar a periodistas, investigadores, ecologistas, defensores de los derechos humanos u otros por haber difundido esa información[65]. Tampoco procede, en general, incluir en el ámbito de estas leyes categorías de información tales como las que se refieren al sector comercial, la banca y el progreso científico[66]. El Comité ha determinado en un

caso que una declaración en apoyo de una disputa laboral, aunque fuera para convocar una huelga nacional, no estaba autorizada por razones de seguridad nacional[67].

31. Por razones de mantenimiento del orden público, en ciertas circunstancias podría ser permisible, por ejemplo, regular el derecho a pronunciar un discurso en un determinado lugar público[68]. Las razones de orden público pueden ser los criterios de referencia para determinar si las formas de expresión son constitutivas de desacato al tribunal. Para cumplir lo dispuesto en el párrafo 3, estos procedimientos y la sanción que se imponga deberán estar justificados por el ejercicio de las facultades del tribunal para mantener el orden del procedimiento[69]. El procedimiento no debe servir de ningún modo para restringir el ejercicio legítimo de los derechos de la defensa.

32. Como señaló el Comité en su Observación general N° 22, “el concepto de moral se deriva de muchas tradiciones sociales, filosóficas y religiosas; por consiguiente, las limitaciones impuestas con el fin de proteger la moral deben basarse en principios que no se deriven exclusivamente de una sola tradición”. Estas limitaciones han de entenderse en el contexto de la universalidad de los derechos humanos y el principio de no discriminación.

33. Las restricciones deben ser “necesarias” para la consecución de un propósito legítimo. Así por ejemplo, la prohibición de hacer publicidad comercial en un idioma con miras a proteger el idioma de una determinada comunidad no cumple el requisito de necesidad si esa protección puede conferirse por otros medios que no restrinjan la libertad de expresión[70]. En cambio, el Comité ha considerado que el Estado parte había cumplido el principio de necesidad al trasladar a un puesto no docente a un maestro que había publicado material en que expresaba hostilidad respecto de una comunidad religiosa, para proteger el derecho y la libertad de los niños que profesaban esa creencia en un distrito escolar[71].

34. Las restricciones no deben ser excesivamente amplias. En su Observación general N° 27, el Comité señaló que “las medidas restrictivas deben ajustarse al principio de proporcionalidad; deben ser adecuadas para desempeñar su función protectora; deben ser el instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado, y deben guardar proporción con el interés que debe protegerse... El principio de proporcionalidad debe respetarse no solo en la ley que defina las restricciones sino también por las autoridades administrativas y judiciales que la apliquen”[72]. El principio de proporcionalidad también debe tener en cuenta la forma

de expresión de que se trate así como los medios por los que se difunda. Por ejemplo, el Pacto atribuye una gran importancia a la expresión sin inhibiciones en el debate público sobre figuras del ámbito público y político en una sociedad democrática[73].

35. Cuando un Estado parte haga valer una razón legítima para restringir la libertad de expresión, deberá demostrar en forma concreta e individualizada la naturaleza precisa de la amenaza y la necesidad y la proporcionalidad de la medida concreta que se haya adoptado, en particular estableciendo una conexión directa e inmediata entre la expresión y la amenaza[74].

36. El Comité se reserva la posibilidad de evaluar si, en una situación determinada, puede haber circunstancias que hagan necesario restringir la libertad de expresión[75]. A este respecto, el Comité recuerda que el alcance de esta libertad no debe determinarse por referencia a un “margen de apreciación”[76] y que, si se quiere que el Comité desempeñe esta función, es preciso que el Estado parte, en cualquier caso en particular, demuestre de forma concreta la naturaleza exacta de la amenaza a cualquiera de los propósitos enumerados en el párrafo 3, que le hizo restringir la libertad de expresión[77].

Limitaciones al alcance de las restricciones de la libertad

de expresión en ciertos casos concretos

37. Entre las restricciones a la expresión del pensamiento político que han suscitado preocupación al Comité cabe mencionar la prohibición de las campañas puerta a puerta[78], las restricciones de la cantidad y el tipo de la documentación escrita que puede distribuirse durante las campañas electorales[79], el bloqueo del acceso a las fuentes de debate político, como los medios de comunicación locales e internacionales, durante los períodos electorales[80] y la limitación del acceso de los partidos y los políticos de oposición a los medios de comunicación[81]. Todas las restricciones deben ser compatibles con el párrafo 3. No obstante, un Estado parte puede legítimamente limitar las encuestas políticas en los días inmediatamente anteriores a una elección a fin de mantener la integridad del proceso electoral[82].

38. Como ya se ha señalado anteriormente (párrs. 13 y 20) en relación con el contenido de la expresión del pensamiento político, el Comité ha observado que, en el debate público sobre figuras políticas y de las instituciones públicas a efectos del Pacto es sumamente importante que la expresión pueda tener lugar sin inhibiciones[83]. Por

lo tanto, el simple hecho de considerar que una declaración insulta a una figura pública no basta para justificar la imposición de sanciones, aunque las personalidades públicas también pueden beneficiarse de las disposiciones del Pacto[84]. Además, todas las figuras públicas, incluso las que ejercen los cargos políticos de mayor importancia, como los Jefes de Estado o de Gobierno, pueden ser objeto legítimo de críticas y oposición política[85]. En consecuencia, el Comité ha expresado su preocupación en relación con leyes sobre cuestiones tales como la *lèse majesté*[86], el desacato[87], la falta de respeto por la autoridad[88], la falta de respeto por las banderas y los símbolos, la difamación del Jefe de Estado[89] y la protección del honor de los funcionarios públicos[90]. Las leyes no deben establecer penas más severas según cual sea la persona criticada. Los Estados partes no deben prohibir la crítica de las instituciones, como el ejército o la administración[91].

39. Los Estados parte han de garantizar que los marcos legislativos y administrativos por los que se regula a los medios de comunicación sean compatibles con lo dispuesto en el párrafo 3[92]. Los sistemas de regulación deben tener en cuenta las diferencias entre los medios impresos y la radiodifusión y televisión, así como Internet, y también sus convergencias. La denegación del permiso de publicación de periódicos y otros medios impresos es incompatible con el artículo 19, excepto en las circunstancias específicas de aplicación del párrafo 3. Estas circunstancias no pueden comprender en ningún caso la prohibición de una publicación determinada, salvo que un contenido específico, que no pueda separarse de la publicación, pueda prohibirse legítimamente a tenor de lo dispuesto en el párrafo 3. Los Estados partes no deben imponer regímenes de licencia y derechos onerosos a los medios de la radiodifusión y la televisión, incluidas las emisoras comunitarias y comerciales[93]. Los criterios para la aplicación de esos regímenes o el cobro de esas licencias deben ser razonables y objetivos[94], claros[95], transparentes[96] y no discriminatorios, y cumplir por todos los demás conceptos lo dispuesto en el Pacto[97]. En los regímenes de licencias para los medios de difusión con capacidad limitada, como los servicios audiovisuales por satélite o terrestres, hay que asignar en forma equitativa el acceso y las frecuencias entre las empresas de radio y televisión públicas, comerciales y de la comunidad. Se recomienda que los Estados partes que no lo hayan hecho aún establezcan un órgano independiente y público encargado de las licencias de emisión de radio y televisión, facultado para examinar las solicitudes y otorgar las licencias[98].

40. El Comité reitera lo que señaló en la Observación general N° 10 de que, “debido al desarrollo de los modernos medios de información pública, se requieren medidas eficaces para impedir un control de dichos medios que lesione el derecho de toda persona a la libertad de expresión”. El Estado no debe ejercer un control

monopolístico sobre los medios de comunicación sino que ha de promover la pluralidad de estos[99]. Por consiguiente, los Estados partes deberían adoptar medidas adecuadas, en forma compatible con el Pacto, para impedir un excesivo predominio o concentración de los medios de comunicación por grupos mediáticos bajo control privado, en situaciones monopolísticas que pueden menoscabar la diversidad de fuentes y opiniones.

41. Hay que hacer todo lo posible para que los sistemas de subvenciones públicas a los medios de difusión y la colocación de publicidad por el gobierno[100] no sean utilizados para vulnerar la libertad de expresión[101]. Además, los medios privados de comunicación no deben quedar en situación de desventaja respecto de los públicos en cuestiones tales como el acceso a los medios de difusión o distribución o el acceso a las noticias[102].

42. Sancionar a un medio de difusión, a un propietario de un medio o a un periodista por el solo hecho de criticar al gobierno o al sistema sociopolítico al que este se adhiere[103] no puede considerarse nunca una restricción necesaria de la libertad de expresión.

43. Toda limitación al funcionamiento de los sitios web, los *blogs* u otros sistemas de difusión de información en Internet, electrónicos o similares, incluidos los sistemas de apoyo a estas comunicaciones, como los proveedores de servicios de Internet o los motores de búsqueda, solo serán admisibles en la medida en que sean compatibles con el párrafo 3. Las restricciones permisibles se deben referir en general a un contenido concreto; las prohibiciones genéricas del funcionamiento de ciertos sitios y sistemas no son compatibles con el párrafo 3. Tampoco es compatible con el párrafo 3 prohibir que un sitio o un sistema de difusión de la información publique material por el mero hecho de que ese material pueda contener críticas al gobierno o al sistema político al que este se adhiere[104].

44. En la función periodística participan una amplia variedad de personas, como analistas y reporteros profesionales y de dedicación exclusiva, autores de *blogs* y otros que publican por su propia cuenta en medios de prensa, en Internet o por otros medios, y establecer regímenes estatales generales para restringir el registro de periodistas o la concesión de licencias es incompatible con el párrafo 3. Los sistemas de acreditación limitada solo serán permisibles cuando sean necesarios para dar a los periodistas acceso privilegiado a ciertos lugares o acontecimientos. Esos sistemas deben aplicarse de manera no discriminatoria y compatible con el artículo 19 y otras

disposiciones del Pacto, sobre la base de criterios objetivos y teniendo en cuenta lo dicho antes, que en la función periodística participan una amplia variedad de personas.

45. Normalmente es incompatible con el párrafo 3 limitar la libertad de los periodistas u otros que quieran ejercer la libertad de expresión (como quienes deseen viajar a reuniones sobre derechos humanos)[105] para viajar fuera del Estado parte, limitar el ingreso al Estado parte a los periodistas extranjeros que procedan de determinados países[106] o limitar la libertad de circulación de periodistas e investigadores de derechos humanos dentro del Estado parte (por ejemplo, a lugares en que haya conflicto, haya habido un desastre natural o se hayan formulado denuncias de abusos de los derechos humanos). Los Estados partes deberían reconocer y respetar el elemento del derecho a la libertad de expresión que comprende la prerrogativa limitada de los periodistas de no revelar sus fuentes de información[107].

46. Los Estados partes deben asegurarse de que las medidas que adopten para luchar contra el terrorismo son compatibles con el párrafo 3. Los delitos de “incitación al terrorismo”[108] y “actividad extremista”[109], así como los de “elogiar”, “exaltar” o “justificar” el terrorismo, deben estar claramente definidos para que no den lugar a una injerencia innecesaria o desproporcionada en la libertad de expresión. Es preciso evitar las limitaciones excesivas del acceso a la información. Los medios de comunicación desempeñan una función crucial en la tarea de informar a la población sobre los actos de terrorismo, y no debe limitarse indebidamente su capacidad de acción. Los periodistas no deben ser sancionados por ejercer sus actividades legítimas.

47. Las leyes sobre difamación deben redactarse con cuidado para asegurarse de que cumplan lo dispuesto en el párrafo 3 y no sirvan en la práctica para atentar contra la libertad de expresión[110]. Todas las leyes de esta índole, y en particular las leyes penales relativas a la difamación, deberían incluir medios de defensa tales como la prueba de la verdad y no aplicarse a las formas de expresión que, por su naturaleza, no estén sujetas a verificación. Al menos en lo que atañe a los comentarios sobre figuras públicas, habría que considerar la posibilidad de no sancionar las declaraciones que no fueran verídicas pero se hubieran publicado por error y no con mala intención[111]. Sea como fuere, un interés público en el objeto de las críticas debería poder alegarse como defensa. Los Estados partes deberían tener cuidado de no imponer sanciones excesivamente punitivas. Cuando procediera, los Estados partes deberían fijar límites razonables al requisito de que el demandado reembolse las costas de la parte en cuyo favor se haya fallado en el juicio[112]. Los Estados partes deberían considerar la posibilidad de despenalizar la difamación[113] y,

en todo caso, la normativa penal solo debería aplicarse en los casos más graves, y la pena de prisión no es nunca adecuada. No es permisible que un Estado parte acuse a alguien por el delito de difamación, pero no lo someta luego a juicio en forma expedita; esa práctica tiene un efecto disuasivo que puede restringir indebidamente el ejercicio de la libertad de expresión[114].

48. La prohibición de las demostraciones de falta de respeto por una religión u otro sistema de creencias, incluidas las leyes sobre la blasfemia, es incompatible con el Pacto, excepto en las circunstancias previstas explícitamente en el párrafo 2 de su artículo 20. Estas prohibiciones deben ajustarse además a las condiciones estrictas del párrafo 3 del artículo 19, así como a los artículos 2, 5, 17, 18 y 26. Por ejemplo, no sería admisible que esas leyes discriminasen en favor o en contra de uno o varias religiones o sistemas de creencias, o en favor o en contra de sus seguidores, o bien en favor de los creyentes de una determinada religión con respecto a los no creyentes. Tampoco sería admisible que estas prohibiciones se utilizaran para impedir o sancionar las críticas contra dirigentes religiosos o los comentarios sobre la doctrina religiosa o el dogma[115].

49. Las leyes que penalizan la expresión de opiniones sobre hechos históricos son incompatibles con las obligaciones que el Pacto impone a los Estados partes en lo tocante al respeto de las libertades de opinión y expresión[116]. El Pacto no autoriza las prohibiciones penales de la expresión de opiniones erróneas o interpretaciones incorrectas de acontecimientos pasados. No deben imponerse nunca restricciones al derecho a la libertad de opinión y, en cuanto a la libertad de expresión, las restricciones no deberían exceder de lo autorizado en el párrafo 3, o de lo prescrito en el artículo 20.

La relación entre los artículos 19 y 20

50. Los artículos 19 y 20 son compatibles entre sí y se complementan. Los actos a que se refiere el artículo 20 son de naturaleza tan extrema que quedarían todos sujetos a restricción con arreglo al párrafo 3 del artículo 19. Así pues, las limitaciones que se justifiquen por el artículo 20 tendrían también que cumplir el párrafo 3 del artículo 19[117].

51. El elemento que distingue los actos a que se refiere el artículo 20 de otros que también podrían ser objeto de restricción con arreglo al párrafo 3 del artículo 19 es que respecto de los primeros el Pacto indica la medida concreta que debe tomar el

Estado, o sea, prohibirlos por ley. Solo en esta medida puede el artículo 20 ser considerado *lex specialis* con respecto al artículo 19.

52. Los Estados partes solo están obligados a promulgar prohibiciones legales con respecto a las formas concretas de expresión que indica el artículo 20. En todos los casos en que el Estado restringe la libertad de expresión, es necesario justificar las prohibiciones y poner sus disposiciones en estricta conformidad con el artículo 19.

[1] Véanse las comunicaciones N° 1173/2003, *Benhadj c. Argelia*, dictamen aprobado el 20 de julio de 2007, y N° 628/1995, *Park c. la República de Corea*, dictamen aprobado el 5 de julio de 1996.

[2] Véase la Observación general N° 24 (1994) del Comité sobre las cuestiones relacionadas con las reservas formuladas con ocasión de la ratificación del Pacto o de sus Protocolos Facultativos, o de la adhesión a ellos, o en relación con las declaraciones hechas de conformidad con el artículo 41 del Pacto, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo período de sesiones, Suplemento N° 40*, vol. I (A/50/40 (Vol. I)), anexo V.

[3] Véase la Observación general N° 29 (2001) del Comité sobre la suspensión de obligaciones durante un estado de excepción, párr. 13, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo sexto período de sesiones, Suplemento N° 40*, vol. I (A/56/40 (Vol. I)), anexo VI.

[4] Observación general N° 29, párr. 11.

[5] Observación general N° 24.

[6] Véase la Observación general N° 31 del Comité (2004) sobre la índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados partes en el Pacto, párr. 4, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo noveno período de sesiones, Suplemento N° 40*, vol. I (A/59/40 (Vol. I)), anexo III.

[7] Véase la comunicación N° 61/1979, *Hertzberg y otros c. Finlandia*, dictamen aprobado el 2 de abril de 1982.

[8] Observación general N° 31, párr. 8; véase la comunicación N° 633/1995, *Gauthier c. el Canadá*, dictamen aprobado el 7 de abril de 1999.

[9] Véase la comunicación N° 550/93, *Faurisson c. Francia*, dictamen aprobado el 8 de noviembre de 1996.

[10] Véanse las comunicaciones N° 157/1983, *Mpaka-Nsusu c. el Zaire*, dictamen aprobado el 26 de marzo de 1986, y N° 414/1990, *Mika Miha c. Guinea Ecuatorial*, dictamen aprobado el 8 de julio de 1994.

[11] Véase la comunicación N° 878/1999, *Kang c. la República de Corea*, dictamen aprobado el 15 de julio de 2003.

[12] Véanse las comunicaciones Nos. 359/1989 y 385/1989, *Ballantyne, Davidson y McIntyre c. el Canadá*, dictamen aprobado el 18 de octubre de 1990.

[13] Véase la comunicación N° 414/1990, *Mika Miha c. Guinea Ecuatorial*.

[14] Véase la comunicación N° 1189/2003, *Fernando c. Sri Lanka*, dictamen aprobado el 31 de marzo de 2005.

[15] Véase la comunicación N° 1157/2003, *Coleman c. Australia*, dictamen aprobado el 17 de julio de 2006.

[16] Observaciones finales sobre el Japón (CCPR/C/JPN/CO/5).

[17] Véase la comunicación N° 1022/2001, *Velichkin c. Belarús*, dictamen aprobado el 20 de octubre de 2005.

[18] Véase la comunicación N° 1334/2004, *Mavlonov y Sa'di c. Uzbekistán*, dictamen aprobado el 19 de marzo de 2009.

[19] Véase la comunicación N° 926/2000, *Shin c. la República de Corea*, dictamen aprobado el 16 de marzo de 2004.

[20] Véase la comunicación N° 736/97, *Ross c. el Canadá*, dictamen aprobado el 18 de octubre de 2000.

[21] *Ibid.*

[22] *Ibid.*

[23] Véase la comunicación N° 926/2000, *Shin c. la República de Corea*.

[24] Véase la comunicación N° 1341/2005, *Zundel c. el Canadá*, dictamen aprobado el 20 de marzo de 2007.

[25] Véase la comunicación N° 1009/2001, *Shchetoko y otros c. Belarús*, dictamen aprobado el 11 de julio de 2006.

[26] Véase la comunicación N° 412/1990, *Kivenmaa c. Finlandia*, dictamen aprobado el 31 de marzo de 1994.

[27] Véase la comunicación N° 1189/2003, *Fernando c. Sri Lanka*.

[28] Véase la comunicación N° 1128/2002, *Marques de Morais c. Angola*, dictamen aprobado el 29 de marzo de 2005.

[29] Véase la comunicación N° 633/95, *Gauthier c. el Canadá*.

[30] Véase la Observación general N° 25 (1996) del Comité sobre el artículo 25 (la participación en los asuntos públicos y el derecho de voto), párr. 25, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo primer período de sesiones, Suplemento N° 40*, vol. I (A/51/40 (Vol. I)), anexo V.

[31] Véase la comunicación N° 1334/2004, *Mavlonov y Sa'di c. Uzbekistán*.

[32] Observaciones finales sobre la República de Moldova (CCPR/CO/75/MDA).

[33] Véase la comunicación N° 633/95, *Gauthier c. el Canadá*.

[34] Véase la comunicación N° 1334/2004, *Mavlonov y Sa'di c. Uzbekistán*.

[35] Véase la comunicación N° 726/1996, *Zheludkova c. Ucrania*, dictamen aprobado el 29 de octubre de 2002.

[36] Véase la Observación general N° 32 (2007) del Comité sobre los derechos a la igualdad ante los tribunales y a un juicio imparcial, párr. 33, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo segundo período de sesiones, Suplemento N° 40*, vol. I (A/62/40 (Vol. I)), anexo VI.

[37] Observación general N° 31.

[38] Véase la comunicación N° 1457/2006, *Poma Poma c. el Perú*, dictamen aprobado el 27 de marzo de 2009.

[39] Observaciones finales sobre Azerbaiyán (CCPR/C/79/Add.38 (1994)).

[40] Véase la Observación general N° 25 sobre el artículo 25 del Pacto, párr. 25.

[41] Véase la Observación general N° 27 del Comité sobre el artículo 12, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo quinto período de sesiones, Suplemento N° 40*, vol. I (A/55/40 (Vol. I)), anexo VI, secc. A.

[42] Véase la comunicación N° 1022/2001, *Velichkin c. Belarús*, dictamen aprobado el 20 de octubre de 2005.

[43] Véase la Observación general N° 22 del Comité, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento N° 40 (A/48/40)*, anexo VI.

[44] Véase la comunicación N° 458/91, *Mukong c. el Camerún*, dictamen aprobado el 21 de julio de 1994.

[45] Véase la comunicación N° 1353/2005, *Njaru c. el Camerún*, dictamen aprobado el 19 de marzo de 2007.

[46] Véanse, por ejemplo, las observaciones finales sobre Argelia (CCPR/C/DZA/CO/3); las observaciones finales sobre Costa Rica (CCPR/C/CRI/CO/5), y las observaciones finales sobre el Sudán (CCPR/C/SDN/CO/3).

[47] Véase la comunicación N° 1353/2005, *Njaru c. el Camerún*; véanse las observaciones finales sobre Nicaragua (CCPR/C/NIC/CO/3), las observaciones finales sobre Túnez (CCPR/C/TUN/CO/5), las observaciones finales sobre la República Árabe Siria (CCPR/CO/84/SYR) y las observaciones finales sobre Colombia (CCPR/CO/80/COL).

[48] *Ibid.* y observaciones finales sobre Georgia (CCPR/C/GEO/CO/3).

[49] Observaciones finales sobre Guyana (CCPR/C/79/Add.121).

[50] Véase la comunicación N° 633/95, *Gauthier c. el Canadá*.

[51] Véase la comunicación N° 1373/2005, *Dissanayake c. Sri Lanka*, dictamen aprobado el 22 de julio de 2008.

[52] Véase la Observación general N° 32.

[53] Véase la comunicación N° 578/1994, *de Groot c. los Países Bajos*, dictamen aprobado el 14 de julio de 1995.

[54] Véase la Observación general N° 27.

[55] Véase la comunicación N° 488/1992, *Toonen c. Australia*, dictamen aprobado el 30 de marzo de 1994.

[56] Observación general N° 20, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo séptimo período de sesiones, Suplemento N° 40 (A/47/40)*, anexo VI, secc. A.

[57] Véase la comunicación N° 1553/2007, *Korneenko y otros c. Belarús*, dictamen aprobado el 31 de octubre de 2006.

[58] Véase la comunicación N° 132/1982, *Jaona c. Madagascar*, dictamen aprobado el 1° de abril de 1985.

[59] Véase la comunicación N° 927/2000, *Svetik c. Belarús*, dictamen aprobado el 8 de julio de 2004.

[60] *Ibid.*

[61] Véase la comunicación N° 736/97, *Ross c. el Canadá*, dictamen aprobado el 18 de octubre de 2000.

[62] Véase la comunicación N° 550/93, *Faurisson c. Francia*; véanse las observaciones finales sobre Austria (CCPR/C/AUT/CO/4).

[63] Observaciones finales sobre Eslovaquia (CCPR/CO/78/SVK); observaciones finales sobre Israel (CCPR/CO/78/ISR).

[64] Observaciones finales sobre Hong Kong (CCPR/C/HKG/CO/2).

[65] Observaciones finales sobre la Federación de Rusia (CCPR/CO/79/RUS).

[66] Observaciones finales sobre Uzbekistán (CCPR/CO/71/UZB).

[67] Véase la comunicación N° 518/1992, *Sohn c. la República de Corea*, dictamen aprobado el 18 de marzo de 1994.

[68] Véase la comunicación N° 1157/2003, *Coleman c. Australia*.

[69] Véase la comunicación N° 1373/2005, *Dissanayake c. Sri Lanka*.

[70] Véase la comunicación Nos. 359, 385/89, *Ballantyne, Davidson y McIntyre c. el Canadá*.

[71] Véase la comunicación N° 736/97, *Ross c. el Canadá*, dictamen aprobado el 17 de julio de 2006.

[72] Observación general N° 27, párr. 14. Véanse también las comunicaciones N° 1128/2002, *Marques de Morais c. Angola*; y N° 1157/2003, *Coleman c. Australia*.

[73] Véase la comunicación N° 1180/2003, *Bodrozic c. Serbia y Montenegro*, dictamen aprobado el 31 de octubre de 2005.

[74] Véase la comunicación N° 926/2000, *Shin c. la República de Corea*.

[75] Véase la comunicación N° 518/1992, *Sohn c. la República de Corea*.

[76] Véase la comunicación N° 511/1992, *Ilmari Länsman y otros c. Finlandia*, dictamen aprobado el 14 de octubre de 1993.

[77] Véanse las comunicaciones N° 518/92, *Sohn c. la República de Corea*, y N° 926/2000, *Shin c. la República de Corea*.

[78] Observaciones finales sobre el Japón (CCPR/C/JPN/CO/5).

[79] *Ibid.*

[80] Observaciones finales sobre Túnez (CCPR/C/TUN/CO/5).

[81] Observaciones finales sobre el Togo (CCPR/CO/76/TGO); observaciones finales sobre la República de Moldova (CCPR/CO/75/MDA).

[82] Véase la comunicación N° 968/2001, *Kim c. la República de Corea*, dictamen aprobado el 14 de marzo de 1996.

[83] Véase la comunicación N° 1180/2003, *Bodrozic c. Serbia y Montenegro*, dictamen aprobado el 31 de octubre de 2005.

[84] *Ibid.*

[85] Véase la comunicación N° 1128/2002, *Marques de Morais c. Angola*.

[86] Véanse las comunicaciones Nos. 422/1990 a 424/1990, *Aduayom y otros c. el Togo*, dictamen aprobado el 30 de junio de 1994.

[87] Observaciones finales sobre la República Dominicana (CCPR/CO/71/DOM).

[88] Observaciones finales sobre Honduras (CCPR/C/HND/CO/1).

[89] Observaciones finales sobre Zambia (CCPR/C/ZMB/CO/3), párr. 25.

[90] Observaciones finales sobre Costa Rica (CCPR/C/CRI/CO/5), párr. 11.

[91] *Ibid.*; véanse también las observaciones finales sobre Túnez (CCPR/C/TUN/CO/5), párr. 91.

[92] Observaciones finales sobre Viet Nam (CCPR/CO/75/VNM), párr. 18; observaciones finales sobre Lesotho (CCPR/CO/79/Add.106), párr. 23.

[93] Observaciones finales sobre Gambia (CCPR/CO/75/GMB).

[94] Observaciones finales sobre el Líbano (CCPR/CO/79/Add.78), párr. 25.

[95] Observaciones finales sobre Kuwait (CCPR/CO/69/KWT); observaciones finales sobre Ucrania (CCPR/CO/73/UKR).

[96] Observaciones finales sobre Kirguistán (CCPR/CO/69/KGZ).

[97] Observaciones finales sobre Ucrania (CCPR/CO/73/UKR).

[98] Observaciones finales sobre el Líbano (CCPR/CO/79/Add.78).

[99] Observaciones finales sobre Guyana (CCPR/CO/79/Add.121), párr. 19; observaciones finales sobre la Federación de Rusia (CCPR/CO/79/RUS); observaciones finales sobre Viet Nam (CCPR/CO/75/VNM); observaciones finales sobre Italia (CCPR/C/79/Add.37).

[100] Observaciones finales sobre Lesotho (CCPR/CO/79/Add.106), párr. 22.

[101] Observaciones finales sobre Ucrania (CCPR/CO/73/UKR).

[102] Observaciones finales sobre Sri Lanka (CCPR/CO/79/LKA); véanse también las observaciones finales sobre el Togo (CCPR/CO/76/TGO), párr. 17.

[103] Observaciones finales sobre el Perú (CCPR/CO/70/PER).

[104] Observaciones finales sobre la República Árabe Siria (CCPR/CO/84/SYR).

[105] Observaciones finales sobre Uzbekistán (CCPR/CO/83/UZB); observaciones finales sobre Marruecos (CCPR/CO/82/MAR).

[106] Observaciones finales sobre la República Popular Democrática de Corea (CCPR/CO/72/PRK).

[107] Observaciones finales sobre Kuwait (CCPR/CO/69/KWT).

[108] Observaciones finales sobre el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (CCPR/C/GBR/CO/6).

[109] Observaciones finales sobre la Federación de Rusia (CCPR/CO/79/RUS).

[110] Observaciones finales sobre el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (CCPR/C/GBR/CO/6).

[111] *Ibid.*

[112] *Ibid.*

[113] Observaciones finales sobre Italia (CCPR/C/ITA/CO/5); observaciones finales sobre la ex República Yugoslava de Macedonia (CCPR/C/MKD/CO/2).

[114] Véase la comunicación N° 909/2000, *Kankanamge c. Sri Lanka*, dictamen aprobado el 27 de julio de 2004.

[115] Observaciones finales sobre el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte – territorios dependientes de la Corona de Jersey, Guernsey y la Isla de Man (CCPR/C/79/Add.119). Véanse también las observaciones finales sobre Kuwait (CCPR/CO/69/KWT).

[116] Las llamadas “leyes de la memoria histórica”; véase la comunicación N° 550/93, *Faurisson c. Francia*. Véanse también las observaciones finales sobre Hungría (CCPR/C/HUN/CO/5), párr. 19.

[117] Véase la comunicación N° 736/1997, *Ross c. el Canadá*, dictamen aprobado el 18 de octubre de 2000.