
LOS
PRINCIPIOS
DE
LIMA

**LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y
ACCESO A LA INFORMACIÓN
EN PODER DEL ESTADO**



Consejo de la Prensa Peruana

Consejo de Honor

Presidente: Gustavo Mohme Seminario
Vicepresidenta:
Miembros: Alejandro Miró Quesada Cisneros
Luis Agois Banchemo
Gonzalo Zegarra Mulanovich
Marco Zileri Dougall

Junta Directiva

Presidente: Bernardo Roca-Rey Miró Quesada
Vicepresidenta: María Eugenia Mohme Seminario
Miembros: Gonzalo Zegarra Mulanovich
Luis Agois Banchemo
Alejandro Miró Quesada Cisneros
Giuliana Ortiz Cerro
Frida Delgado Nachtigall
Fernando Berckemeyer Olaechea
Marco Zileri Dougall
Augusto Álvarez Rodrich
Manuel Boluarte Carbajal

Tribunal de Ética

Presidenta: Teresa Quiroz Velasco
Vicepresidente: Alfonso de los Heros Pérez-Albela
Vocales: Luis Peirano Falconí
Úrsula Freundt -Thürne
Diego García Sayán
Graciela Fernández- Baca de Valdez

Directora Ejecutiva: Kela León Amézaga

Secretaria Ejecutiva: Kela León Amézaga
Asesor Legal: David Álamo García

AGRADECIMIENTOS

Los Principios de Lima, documento al cual se adhirieron los relatores para la Libertad de Opinión y Expresión de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Abid Hussain y Santiago Cantón respectivamente, son el resultado de una serie de actividades promovidas por el Consejo de la Prensa Peruana desde el 1 de junio del 2000, fecha en que iniciamos el Proyecto Acceso a la Información en Poder del Estado, mediante la firma de un convenio institucional con la Defensoría del Pueblo. Ese día el local del Consejo de la Prensa estuvo de fiesta. Un grupo de artistas peruanos contagiados del entusiasmo de Charo León Amézaga, la escultora Rocío Rodrigo y de Gustavo Buntix aprovecharon el acto para “reconocer la valentía de la Defensoría y de la prensa durante la campaña electoral” y engalanaron nuestra casa institucional con obras punzantes, algunas irreverentes, todas alusivas a la defensa de la libertad de expresión.

En julio de aquel año, Malcolm Smart, experto británico en el tema del acceso a la información con experiencia en Asia y África, nos visitó e inauguró, con el entonces defensor del pueblo Jorge Santistevan de Noriega, el primero de cinco grupos de trabajo. Convocamos a representantes de los medios asociados al Consejo, congresistas, escépticos periodistas de investigación, activistas en la defensa de los derechos humanos y publicistas, cuyas ideas y observaciones nos ayudaron a determinar las prioridades en el tema del derecho a la información en el país.

Fue Frances D’Souza, ex directora de Article 19, quien propuso la redacción del documento que bautizamos como Los Principios de Lima, en reconocimiento a Los Principios de Johannesburgo, que además se convirtió en una especie de “guía” para nuestro grupo de redacción integrado por Hans Landolt, Samuel Abad, Gonzalo Quijandría, Enrique Zileri, Hugo Guerra, Mabe Arce y quien firma.

Durante los días previos al seminario internacional “Información para la Democracia” se unieron al grupo de redacción, además de los relatores, Robert Cox, primer vicepresidente de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP); Rafael Molina, presidente de la Comisión de Libertad de Prensa e Información de la SIP; Sandra Coliver de la Fundación Internacional de Sistemas Electorales; Malcolm Smart; Martine Anstett de la Relatoría de Libertad de Prensa de la ONU; y Luis Peirano, presidente de la Comisión de Gobierno de la Facultad de Ciencias y Artes de la Comunicación de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

La redacción final de Los Principios de Lima y su versión simultánea en inglés, fue finalmente aprobada por consenso, gracias a la extraordinaria conducción de Frances D'Souza, minutos antes de que Enrique Zileri, presidente del Consejo de la Prensa Peruana, los presentase públicamente el 16 de noviembre del 2000.

Estas actividades, así como las que continúa desarrollando el Consejo de la Prensa Peruana, tanto en Lima como en provincias, han sido posibles gracias a los aportes de los gobiernos y fundaciones que nos apoyan, particularmente el Consejo Británico en Lima.

Lima, 9 de febrero del 2001

Kela León

Directora Ejecutiva

Consejo de la Prensa Peruana

PRÓLOGO

El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental en una sociedad democrática. Debe ser asegurado a todos los ciudadanos sin distinción, porque provee el insumo básico de su propia ciudadanía.

Todo ciudadano debe estar en condiciones de acceder a esta información directamente o a través de los medios de comunicación periodísticos, y todos los organismos del Estado están obligados a proporcionarla.

El respeto de este derecho es parte esencial de un buen gobierno, ya que los ciudadanos bien informados están en condiciones de fiscalizar las acciones de sus representantes y de participar adecuadamente en el debate público.

Toda la información en poder del Estado es en realidad propiedad de los ciudadanos, y cualquier restricción a la divulgación de ciertos datos aplicada por razones de seguridad nacional o para proteger la intimidad de las personas debe ser de carácter excepcional, justificada por razones específicas e interpretada en términos estrechos.

En Latinoamérica, sin embargo, muchos gobiernos que no se califican necesariamente como dictatoriales o autoritarios practican la cultura del secreto como una forma estructural del ejercicio del poder y es tradicional asignar al concepto de seguridad nacional definiciones tan vastas y ambiguas que en la práctica traban el acceso a múltiples temas esenciales de interés público.

Esta práctica se extiende a menudo por los niveles más modestos de la administración municipal o de los servicios sociales, afectando seriamente los derechos ciudadanos y constituyéndose en uno de los principales impedimentos de la libertad de prensa.

Para encarar esta realidad y delinear una serie de principios destinados a orientar toda acción legislativa o actitud burocrática futura, el Consejo de la Prensa Peruana, en asociación con la Defensoría del Pueblo del Perú y con el asesoramiento de Article 19, una organización no gubernamental especializada en el tema, desarrolló a lo largo del año 2000 una serie de actividades que concluyó en noviembre con un seminario internacional especializado denominado "Información para la Democracia".

En este evento participaron tanto el relator especial para la Libertad de Opinión y Expresión de la ONU como el relator especial para la Libertad de Expresión de la OEA. Fue en colaboración con ellos, y con el aporte de otros 14 participantes nacionales y extranjeros, que se plasmaron Los Principios de Lima.

Los Principios de Lima coinciden con los aspectos pertinentes de la Declaración de Chapultepec forjada bajo el auspicio de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) en 1994, con Los Principios de Johannesburgo de 1996 sobre “Seguridad Nacional, Libertad de Expresión y Acceso a la Información”, con la proclama “El Derecho a Saber” de Article 19, y con las conclusiones de la conferencia mundial titulada “Construyendo Sociedades Informadas: Acceso, Poder y Gobierno” realizada por el Banco Mundial en Malasia en marzo del 2000 y que llamó la atención sobre las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías.

Los Principios de Lima, finalmente, coinciden con los derechos establecidos en la mayoría de las constituciones políticas de los países de la región –derechos que si bien suelen ser enunciados claramente, casi nunca se cumplen a cabalidad.

Lima, 12 de febrero del 2001

Enrique Zileri Gibson

Presidente, Junta Directiva

Consejo de la Prensa Peruana

PREÁMBULO

AFIRMANDO la convicción de que las libertades de expresión e información son fundamentales para la existencia misma de toda sociedad democrática y esenciales para el progreso, bienestar y disfrute de todos los derechos humanos;

RECONOCIENDO que estos derechos son inherentes y que no los otorga ni concede el Estado, ni puede desconocerlos, y que resulta indispensable su protección;

RECORDANDO que los instrumentos internacionales y regionales que protegen estos derechos fundamentales imponen a los Estados la obligación no sólo de observar sino de promover el respeto universal y efectivo de los derechos humanos;¹

RECONOCIENDO las importantes iniciativas adoptadas por la sociedad civil para hacer efectivos estos derechos, particularmente la Declaración de Chapultepec, la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y los Principios de Johannesburgo;

SALUDANDO los importantes esfuerzos que hacen los relatores especiales para la Libertad de Opinión y Expresión de la ONU y la OEA para promover y proteger las libertades de expresión e información;

AFIRMANDO que es indispensable que las personas tengan acceso a la información en poder del Estado para asegurar que la conducta de sus gobernantes pueda ser fiscalizada, para permitirle a los ciudadanos participar plenamente en una sociedad democrática y garantizar el disfrute de otros derechos humanos;

CONSIDERANDO que la transparencia reduce las posibilidades de abusar del poder, que la libertad de información en situaciones de transición democrática contribuye a la verdad, la justicia y la reconciliación, y que la falta de información dificulta la transición y le resta credibilidad;

¹ 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(I) 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.

REITERANDO que la seguridad nacional nunca justifica las restricciones a la libertad de expresión y acceso a la información contrarias al interés público de acuerdo a estos principios;

CONVENIMOS en los siguientes principios y urgimos a las autoridades, funcionarios y personas en el ámbito local, nacional, regional e internacional a que se comprometan a adoptar las medidas necesarias para promover su difusión, aceptación y puesta en vigencia.

PRINCIPIOS GENERALES

PRINCIPIO 1.- El Acceso a la Información como Derecho Humano

Toda persona tiene derecho a la libertad de buscar, recibir, acceder y difundir informaciones sin interferencias de las autoridades públicas, previa censura ni restricciones indirectas por el abuso de controles oficiales, y sin necesidad de expresar la causa que motiva su ejercicio. El acceso a la información es un derecho de las personas y al mismo tiempo una exigencia de una sociedad democrática. Es un derecho tanto de quienes lo ejercen en forma activa como de quienes esperan recibir la información a través de los medios de comunicación y/o fuentes oficiales.

PRINCIPIO 2.- El Acceso a la Información en una Sociedad Democrática

Toda persona tiene derecho a fiscalizar de manera efectiva la labor de la administración estatal, de los poderes del Estado en general y de las empresas que prestan servicios públicos. Para hacerlo, necesita conocer la información que obra en su poder.

Las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de las personas la información que requieran en forma oportuna y completa. Es responsabilidad gubernamental crear y mantener registros públicos de manera seria y profesional para que el derecho a la información pueda ejercerse a plenitud. Ningún registro podrá ser destruido arbitrariamente. Se requiere de una política pública que preserve y desarrolle una memoria corporativa en las instituciones gubernamentales.

PRINCIPIO 3.- Transparencia y Desarrollo

El acceso a la información es indispensable para el escrutinio y el debate adecuado sobre las acciones de gobierno, condiciones éstas no sólo esenciales para la transparencia en la gestión de las entidades públicas, sino también para evitar la corrupción y otros abusos del poder. Este derecho permite que las personas participen en los asuntos públicos, en la toma de decisiones y, en general, permite identificar las responsabilidades de los servidores públicos, valorar objetivamente los hechos y formarse una opinión alcanzando mayores niveles de participación en la vida política, económica, social y cultural en un país.

PRINCIPIO 4.- Obligación de las Autoridades

La información pertenece a los ciudadanos. La información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a la gracia o favor del gobierno; éste tiene la información sólo en cuanto representante de los ciudadanos.

El Estado y las empresas que prestan servicios públicos están comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas y adoptar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para promover el respeto a este derecho y asegurar su reconocimiento y aplicación efectivos. El Estado está en la obligación de promover una cultura de transparencia en la sociedad y en el sector público, de actuar con la debida diligencia en la promoción del acceso a la información, de identificar a quienes deben proveer la información, y de prevenir los actos que la nieguen y sancionar a sus infractores.

La conducta de funcionarios que niegan el acceso a la información o la existencia de legislaciones contrarias a la misma, vulneran este derecho.

PRINCIPIO 5.- El Periodismo y el Acceso a la Información

Es obligación de los gobiernos garantizar y respetar el ejercicio periodístico y la libertad e independencia de los medios de comunicación. Con este fin, a los periodistas se les debe asegurar las condiciones para acceder a la información y difundirla en el ejercicio de su profesión. Los funcionarios que interfieran con ello deben ser sancionados.

PRINCIPIO 6.- Protección de las Fuentes Periodísticas

Ningún periodista puede ser obligado por el Poder Judicial o cualquier funcionario o autoridad pública a revelar sus fuentes de información o el contenido de sus apuntes y archivos personales y profesionales.

PRINCIPIO 7.- Legislación sobre Acceso a la Información

Las normas que desarrollen este derecho deben garantizar la máxima transparencia y reconocer que toda persona puede ejercerlo; que la información puede obtenerse en el soporte material indicado por el solicitante o al menos en el formato en que se disponga; que cuando exista un costo por la búsqueda y los procesos subsecuentes hasta la entrega o transmisión de la información, éste será asumido por el solicitante mediante el pago de una tasa que no excederá el costo del servicio; que el plazo para permitir el acceso o entrega de la información debe

ser oportuno y razonable; y que se establecerán sanciones adecuadas a los funcionarios que se nieguen a brindar la información solicitada.

PRINCIPIO 8.- Excepciones al Acceso a la Información

Sólo por normas legítimas de nivel constitucional o con rango de ley acordes con los principios que orientan una sociedad democrática, se regularán las excepciones al acceso a la información en forma limitada y siempre que sean necesarias para la protección de la seguridad nacional y/o el derecho legítimo del individuo a la intimidad.

No podrá mantenerse informaciones secretas amparadas en normas no publicadas. Las personas o funcionarios que no den acceso a la información solicitada deberán justificar su negativa por escrito y demostrar que ella está comprendida en el régimen restringido de excepciones. Si es requerida por el solicitante, una autoridad judicial imparcial y competente podrá revisar la validez de dicha negativa y disponer la entrega de la información.

Es inaceptable que bajo un concepto amplio e impreciso de seguridad nacional se mantenga el secreto de la información. Las restricciones por motivos de seguridad nacional sólo serán válidas cuando estén orientadas a proteger la integridad territorial del país y en situaciones excepcionales de extrema violencia que representen un peligro real e inminente de colapso del orden democrático. Una restricción sobre la base de la seguridad nacional no es legítima si su propósito es proteger los intereses del gobierno y no de la sociedad en su conjunto.

Las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público.

La ley, habiendo determinado los casos específicos de información clasificada, establecerá plazos y procedimientos razonables para su desclasificación tan pronto como el interés de la seguridad nacional lo permita. En ningún caso una información podrá ser mantenida clasificada indefinidamente.

PRINCIPIO 9.- Protección de las Fuentes

Cualquier persona o servidor público que divulgue información clasificada en las restricciones antedichas, no deberá ser sujeta a represalias si es que el interés público a estar informado prevalece sobre las consecuencias que pudiera ocasionar su divulgación. En tal caso, podrá acceder a un régimen especial de protección.

PRINCIPIO 10.- Protección Legal del Acceso a la Información

La autonomía e independencia del Poder Judicial es fundamental para garantizar el derecho de acceso a la información en caso de negativa de las autoridades y funcionarios o de restricciones a su ejercicio. Una intervención jurisdiccional ágil e inmediata es indispensable para proteger este derecho y generar credibilidad y transparencia en el ejercicio del poder. A estos mecanismos judiciales de protección se une el derecho de acceder a otras instituciones, tales como la Defensoría del Pueblo, así como a las instancias supranacionales establecidas para la tutela de éste u otros derechos.

Toda disposición o norma existente que contravenga estos principios deberá ser derogada.

Lima, 16 de noviembre del 2000

APÉNDICE

Los siguientes expertos participaron en la redacción de estos principios:

ABID HUSSAIN

Relator especial para la Libertad de Opinión y Expresión de la ONU

SANTIAGO CANTÓN

Relator especial para la Libertad de Opinión y Expresión de la OEA

ROBERT COX

Primer vicepresidente de la Sociedad Interamericana de Prensa

RAFAEL MOLINA

Presidente de la Comisión de Libertad de Prensa e Información de la Sociedad Interamericana de Prensa

ENRIQUE ZILERI

Presidente del Consejo de la Prensa Peruana

SAMUEL ABAD

Defensoría del Pueblo, Perú

FRANCES D´SOUZA

Westminster Foundation for Democracy, Reino Unido

MALCOLM SMART

Human Rights Watch, Estados Unidos

SANDRA COLIVER

Fundación Internacional de Sistemas Electorales, Estados Unidos

HANS LANDOLT

Instituto de Defensa Legal, Perú

HUGO GUERRA

Diario El Comercio, Perú

KELA LEÓN

Consejo de la Prensa Peruana, Perú

GONZALO QUIJANDRÍA

Apoyo Comunicaciones, Perú

MABE ARCE

Embajada Británica en el Perú

MARTINE ANSTETT

Relatoría de Libertad de Prensa de la ONU

LUIS PEIRANO

Pontificia Universidad Católica del Perú

ACCESO A LA INFORMACIÓN Y SEGURIDAD NACIONAL

Addendum al octavo principio de Los Principios de Lima sobre excepciones al acceso a la información

Las excepciones al derecho a la información en poder del Estado que eventualmente se prescriban en la ley, basadas en el concepto de seguridad nacional, sólo deben consignar casos específicos de información clasificada para proteger la capacidad de respuestas al uso o amenaza de fuerzas externas o internas.

Por tanto:

Excepciones A

Por razones de seguridad nacional se considerará como información clasificada en el ámbito militar, tanto en el frente externo como interno, aquella cuya revelación originaría un riesgo para la integridad territorial y/o la subsistencia del sistema democrático.

Estas excepciones son las siguientes:

1. Los planes de guerra, logísticos, de reserva y movilización y de operaciones especiales.
2. Las operaciones y planes de inteligencia y contrainteligencia militar.
3. Los desarrollos técnicos y/o científicos propios de la defensa nacional.
4. Las órdenes de operaciones, logísticas y conexas, relacionadas con planes de guerra, planes de movilización y operaciones especiales.
5. Los planes de defensa de bases e instalaciones militares.
6. El material bélico, sus componentes, accesorios y/o ubicación cuyas características pondrían en riesgo los planes de guerra y/o la defensa.

Excepciones B

Por razones de seguridad nacional se considerará como información clasificada en el ámbito del orden interno, aquella cuya revelación originaría un riesgo a la integridad territorial y/o la subsistencia del sistema democrático.

Estas excepciones son las siguientes:

1. Los planes de operaciones policiales de inteligencia y aquellos destinados a combatir el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y las organizaciones criminales.
2. Las informaciones que impidan el curso de las investigaciones en su etapa policial dentro de los límites de la ley, incluyendo los sistemas de recompensa, colaboración eficaz y protección de testigos, así como la interceptación de comunicaciones amparadas por la ley.
3. Los planes de seguridad y defensa de instalaciones policiales, establecimientos penales y de protección de dignatarios.
4. El movimiento del personal de unidades especializadas que pudiera poner en riesgo la vida e integridad de las personas involucradas.
5. El armamento y el material logístico comprometidos en operaciones especiales y planes de seguridad y defensa.

Excepciones C

Por razones de seguridad nacional se considerará como información clasificada en el ámbito de inteligencia, tanto en el frente externo como interno, aquella cuya revelación originaría un riesgo para la integridad territorial y/o la subsistencia del sistema democrático.

Estas excepciones son las siguientes:

1. Los planes estratégicos y de inteligencia, así como la información que ponga en riesgo sus fuentes.
2. Los informes que, de hacerse públicos, perjudicarían la información.
3. Aquellos informes oficiales de inteligencia que, de hacerse públicos, incidirían negativamente en las excepciones contempladas en A.1, A.2 y A.4.

Excepciones D

Por razones de seguridad nacional se considerará información clasificada en el ámbito de las relaciones externas del Estado, aquella cuya revelación originaría un riesgo para la integridad territorial del Estado y la defensa nacional en el ámbito externo y/o la subsistencia del sistema democrático.

Estas excepciones son las siguientes:

1. La información oficial referida al tratamiento en el frente externo de la información clasificada en el ámbito militar (excepciones en A, listadas con los numerales 1, 3, 4 y 6).
2. Dichos elementos de las negociaciones internacionales que, de revelarse, perjudicarían los procesos negociadores o alterarían los acuerdos adoptados, no serán públicos por lo menos en el curso de las mismas.
3. Aquella información que al ser divulgada oficialmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores pudiera interrumpir las relaciones diplomáticas con otros países.

TRANSPARENCIA Y DESARROLLO, LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LA ERA DIGITAL.

Adenda a los principios primero, tercero, cuarto, quinto y séptimo de los principios de lima

Adenda al PRINCIPIO 1.- El Acceso a la Información como Derecho Humano

Los derechos vinculados a las libertades de información y expresión son aplicables al Internet. El Estado tiene la responsabilidad de promover políticas públicas que garanticen a todas las personas la conectividad al Internet, neutralidad frente al acceso a los contenidos, y libertad de expresión y de información en el entorno digital.

Adenda al PRINCIPIO 3.- Transparencia y Desarrollo

Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), son cruciales para la modernización del Estado, la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de la democracia. Las TLC permiten comunicar, evaluar y mejorar el diseño y la implementación de las políticas públicas mediante la participación ciudadana. Es responsabilidad del gobierno desarrollar políticas públicas e implementar estrategias nacionales eficaces para promover un Estado transparente y participativo, donde los gobiernos nacional, regional y municipal, las entidades autónomas, el sector privado, la sociedad civil y los partidos políticos colaboran en el desarrollo colectivo de soluciones a los problemas de interés público, a través de la implementación de plataformas de gestión de información e interacción social.

Adenda al PRINCIPIO 4.- Obligación de las Autoridades

El Estado debe adecuar sus instituciones para garantizar siempre a las personas el pleno ejercicio del derecho a la información en todas sus dimensiones. Para tal fin debe prever la creación de una entidad independiente encargada de su protección, de fiscalizar su cumplimiento, sancionar su incumplimiento, establecer criterios jurídicos vinculantes, revisar los criterios de clasificación, desclasificación y conservación de la información, resolver las apelaciones a las negativas de entregar información y promover el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios en la implementación de la legislación vigente.

El Estado tiene la responsabilidad de garantizar una cultura de transparencia en el ámbito del sistema electoral y sus procesos. Asimismo, está obligado a implementar las medidas necesarias para generar las condiciones favorables para que las personas puedan ejercer su derecho al voto de manera informada.

Adenda al PRINCIPIO 5.- El Periodismo y el Acceso a la Información

El Estado está obligado a combatir la impunidad en los crímenes contra periodistas y quienes ejercen su derecho a la libertad de expresión, estableciendo medidas adecuadas para prevenir ataques contra periodistas, y sanciones a los responsables e indemnizar a las víctimas.

Adenda al PRINCIPIO 7.- Legislación sobre Acceso a la Información

El Estado debe garantizar la máxima transparencia de las declaraciones juradas de ingresos, bienes y rentas de los funcionarios públicos.

Lima, 30 de marzo, 2016