

## CAPITULO IV

### Leyes de Desacato, Colegiación Obligatoria y Asesinato de Periodistas

En este capítulo el Relator se refiere a tres problemas específicos, como son: la legislación sobre desacato y colegiación obligatoria de periodistas y el asesinato de periodistas.

El Relator ha escogido estas tres áreas porque los asesinatos de periodistas representan la amenaza más directa y brutal de atentar contra la libertad de expresión. En relación a las leyes de desacato y colegiación obligatoria el Relator ha decidido analizar estos temas para hacer un seguimiento a las recomendaciones formuladas por la Comisión en su informe sobre leyes de desacato y lo señalado por la Corte en su opinión consultiva sobre colegiación obligatoria.

#### A. Leyes de Desacato

La Comisión analizó de manera especial la incompatibilidad de las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a los funcionarios públicos, denominadas “leyes de desacato”, con el derecho de libertad de expresión y pensamiento.<sup>59</sup> La Comisión concluyó que estas leyes son restrictivas de la libertad de expresión en los términos consagrados en la Convención.<sup>60</sup> Sobre el particular dijo:

En conclusión, la Comisión entiende que 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.<sup>61</sup>

Asimismo, la Comisión en este estudio señaló que:

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.

Además de las restricciones directas, las leyes de desacato restringen indirectamente la libertad de expresión porque traen consigo la amenaza de cárcel o multas para quienes insultan u ofenden

---

<sup>59</sup> CIDH, 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 (1995), páginas 210 a 223. Anexo D.

<sup>60</sup> El origen del informe sobre las leyes de desacato se encuentra en una denuncia contra el Estado argentino, presentada por el periodista Horacio Verbitsky, que se refería a la restricción de la libertad de expresión vía leyes de desacato. En este caso se logró un acuerdo amistoso y como parte de éste el Estado argentino derogó las leyes de desacato. En el informe de solución amistosa se señaló “De conformidad con el artículo 49 de la Convención Americana, la Comisión ha analizado el contenido de la presente solución amistosa para asegurar su coherencia con la misma. La Comisión considera que la derogación de la figura de desacato, en el contexto del presente caso, resulta en la conformidad del derecho argentino con la Convención Americana ya que elimina una base legal para la restricción gubernamental del derecho de libre expresión consagrado en la Convención Americana”. Véase, anexo 3.

<sup>61</sup> *Op. cit.* at 59.

a un funcionario público. A este respecto, la Corte Europea afirmó que, si bien las penas posteriores de multa y revocación de un artículo publicado no impiden que el peticionante se exprese, "equivalen, no obstante, a una censura, que posiblemente lo disuada de formular críticas de ese tipo en el futuro". 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.

La Comisión observa por otra parte que la 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. Incluso 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 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 prueba. De manera que una norma que obligue al crítico de los funcionarios públicos a garantizar las afirmaciones fácticas tiene consecuencias perturbadoras para la crítica de la conducta gubernamental. Dichas normas plantean la posibilidad de que quien critica de buena fe al gobierno sea sancionado por su crítica. Además, la amenaza de responsabilidad penal por deshonorar la reputación de un funcionario público inclusive como expresión de un juicio de valor o una opinión, puede utilizarse como método para suprimir la crítica y los adversarios políticos. Más aún, al proteger a los funcionarios contra expresiones difamantes, las leyes de desacato establecen una estructura que, en última instancia, protege al propio gobierno de las críticas.

La Comisión considera que se debe hacer una importante distinción entre la mala conducta que altera o impide el cumplimiento de las funciones oficiales de un funcionario público y el discurso que critica el desempeño individual. Si bien puede argumentarse que las leyes de desacato que requieren que el discurso ofensivo sea pronunciado en persona tienen por objeto impedir los disturbios y desórdenes civiles, de todas maneras castigan la libertad de expresión en tanto ésta se relacione con el honor del funcionario público.

Por último, y es esto lo que mayor importancia reviste, la Comisión observa que 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.

La protección especial que brindan las leyes de desacato a los funcionarios públicos contra el 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 o calumnia. Toda crítica que no se relacione con el cargo de 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, independiente de su condición.

Es más, la Comisión observa que, contrariamente a la estructura que establecen las leyes de desacato, en una sociedad democrática, las personalidades políticas y públicas deben estar más

expuestas – y no menos expuestas-al escrutinio y crítica del público. La necesidad de que exista un debate abierto y amplio, que es crucial para una sociedad democrática, debe abarcar necesariamente a las personas que participan en la formulación o aplicación de la política pública. Dado que estas personas están en el centro del debate público y se exponen a sabiendas al escrutinio de la ciudadanía, deben demostrar mayor tolerancia a la crítica.

Los artículos 13(2) y (3) reconocen que la zona de intervención legítima del Estado comienza cuando la expresión de una opinión o una idea interfiere directamente con los derechos de los demás o constituye una amenaza directa y evidente para la vida en sociedad. Sin embargo, en la arena política en particular, el umbral para la intervención del Estado con respecto a la libertad de expresión es necesariamente más alto debido a la función crítica del diálogo político en una sociedad democrática. La Convención requiere que este umbral se incremente más aún cuando el Estado impone el poder coactivo del sistema de la justicia penal para restringir la libertad de expresión. En efecto, si se consideran las consecuencias de las sanciones penales y el efecto inevitablemente inhibitorio 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 artículo 13(5) prescribe que:

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.

La Comisión considera que la obligación del Estado de proteger los derechos de los demás se cumple estableciendo una protección estatutaria contra los ataques intencionales al honor y a la reputación mediante acciones civiles y promulgando leyes que garanticen el derecho de rectificación o respuesta. En este sentido, el Estado garantiza la protección de la vida privada de todos los individuos sin hacer un uso abusivo de sus poderes coactivos para reprimir la libertad individual de formarse opinión y expresarla.

A continuación, el Relator señala cuales son los Estados y normas dentro de éstos que consagran el desacato y por consiguiente no son compatibles con los términos consagrados en la Convención Americana y deberían ser derogados. Esta lista no abarca toda la legislación existente en la materia, en muchos Estados existen otras normativas legales que configuran la figura del desacato, y que también deben ser derogadas. Aquí se detallan aquellas normas provenientes de los códigos penales.

## **BOLIVIA**

Artículo 162: El que por cualquier medio calumniare, injuriare o difamare a un funcionario público en el ejercicio de sus funciones o a causa de ellas, será sancionado con privación de libertad de un mes a dos años.

Si los actos anteriores fueron dirigidos contra el Presidente o Vicepresidente de la República, Ministros de Estado o de la Corte Suprema o de un miembro del Congreso, la sanción será agravada en una mitad.

## **BRASIL**

Artículo 331: Desacatar al funcionario público en el ejercicio de sus funciones o en razón de ella. Tendrá una pena de detención de 6 meses a dos años o multa.

## CHILE<sup>62</sup>

Artículo 263: El que de hecho o de palabra injuriare gravemente al Presidente de la República, o a alguno de los cuerpos colegisladores o a las comisiones de estos, sea en los actos públicos que lo representan, sea en el desempeño de sus atribuciones particulares, o a los tribunales superiores de justicia, será castigado con reclusión menor en su grado medio a máximo y multa de once a veinte sueldos vitales.

Artículo 264: Cometén desacato contra la autoridad:

1. Los que perturban gravemente el orden de las sesiones de los cuerpos colegisladores y los que injurian o amenazan en los mismos actos a algún diputado o senador.
2. Los que perturban gravemente el orden en las audiencias de los tribunales de justicia y los que injurian o amenazan en los mismo actos a un miembro de dichos tribunales.
3. Los que injurian o amenazan:

Primero: A un senador o diputado por las opiniones manifestadas en el Congreso.

Segundo: A un miembro de un tribunal de justicia por los fallos que hubiere dado.

Tercero: A los ministros de Estado u otra autoridad en el ejercicio de sus cargos.

Cuarto: A un superior suyo con ocasión de sus funciones.

## COSTA RICA

Artículo 307: Será reprimido con prisión de un mes a dos años, el que ofendiere el honor o el decoro de un funcionario público o lo amenazare a causa de sus funciones, dirigiéndose a el personal o públicamente o mediante comunicación escrita, telegráfica o telefónica o por la vía jerárquica.

La pena de seis meses a tres años, si el ofendido fuera el Presidente de la Nación, un miembro de los supremos Poderes, Juez, Magistrado del Tribunal Supremo de Elecciones, Contralor o Subcontralor General de la República.

## CUBA

Artículo 144: El que amenace, calumnie, difame, insulte, injurie o de cualquier modo ultraje u ofenda, de palabra o por escrito, en su dignidad o decoro a una autoridad, funcionario público, o a sus agentes o auxiliares en ejercicio de sus funciones o en ocasión o con motivo de ellas, incurre en sanción de privación de libertad de tres meses a un año o multa de cien a trescientas cuotas o ambas.

## ECUADOR

Artículo 231: El que con amenazas, injurias, amagos o violencia, ofendiere a cualquiera de los funcionarios públicos enumerados en el art. 225, cuando estos se hallen ejerciendo sus funciones, o por razón de tal ejercicio, será reprimido con prisión de quince días a tres meses y multa de cincuenta a trescientos sucres. Los que cometieren las infracciones detalladas en el inciso anterior contra otro funcionario que no ejerza jurisdicción, serán reprimidos con prisión de ocho días a un mes.

## EL SALVADOR

---

<sup>62</sup> En Chile también se suele usar como norma de desacato el Artículo 6 (b) de la ley de Seguridad Interior del Estado.

Artículo 339: El que con ocasión de hallarse un funcionario público en el ejercicio de sus funciones o por razón de estas, ofendiere de hecho o de palabra su honor o decoro o lo amenazare en su presencia o en escrito que le dirigiere, será sancionado con prisión de seis meses a tres años.

Si el ofendido fuere presidente o Vice Presidente de la República, Diputado de la Asamblea legislativa, Ministro o Subsecretario de Estado, magistrado de la Corte Suprema de Justicia o Cámara de segunda Instancia, Juez de Primera Instancia o Juez de Paz, la sanción podrá aumentarse en una tercera parte de su máximo.

## GUATEMALA

Artículo 411: Quien ofendiere en su dignidad o decoro, o amenazare, injuriare o calumniare a cualquiera de los Presidentes de los Organismos del Estado, será sancionado con prisión de uno a tres años.

Artículo 412: Quien amenazare, injuriare, calumniare o de cualquier otro modo ofendiere en su dignidad o decoro, a una autoridad o funcionario en el ejercicio de sus funciones o con ocasión de ellas, será sancionado con prisión de seis meses a dos años.<sup>63</sup>

## HAITÍ

183- Cuando uno o varios magistrados del orden administrativo o judicial o jefe comunal hallan recibido en el ejercicio de sus funciones o con ocasión de este ejercicio, cualquier ofensa oral o escrita, tendiente a agraviar su honor o su sensibilidad, aquel que lo halla ofendido será sancionado con prisión de 3 meses a 1 año.

184- La ofensa efectuada por medio de gestos o amenazas a un magistrado o a un jefe comunal en el ejercicio de sus funciones o con ocasión de este ejercicio será sancionado con prisión de un mes a un año.

185 - La ofensa efectuada por medio de gestos, palabras o amenazas a todo oficial ministerial o agente depositario de la fuerza publica, en el que en ejercicio o con ocasión del ejercicio de sus funciones, será castigado con una multa de 16 *gourdes* a 40 *gourdes*.

Artículos 390 y 393 del Código Penal

390-10 Serán castigados con multa de 2 a 4 *piastres* inclusive, aquellos que sin haber sido provocados hallan proferido injurias, distintas de las previstas en el artículo 313 hasta el artículo 323 inclusive.

393 - La pena de prisión contra todas las personas mencionadas en el artículo 390 siempre tendrá lugar, durante tres días.

## HONDURAS

---

<sup>63</sup> Los artículos 411 y 412 del Código Penal deben ser analizados conjuntamente con los artículos 35 de la Constitución Política y del art. 35 de la Ley Constitucional de Emisión del Pensamiento. El art. 35 de la Constitución establece que: "...No constituyen delito o falta las publicaciones que contengan denuncias, críticas o imputaciones contra funcionarios o empleados públicos por actos efectuados en el ejercicio de sus cargos.

Los funcionarios y empleados públicos podrán exigir que un tribunal de honor, integrado en la forma que determine la ley, declare que la publicación que los afecta se basa en hechos inexactos o que los cargos que se les hacen son infundados. El fallo que reivindique al ofendido, deberá publicarse en el mismo medio de comunicación social donde apareció la imputación.

El art. 35 de la Ley Constitucional de Emisión del Pensamiento, dice: "No constituyen delito de calumnia o injuria los ataques a funcionarios o empleados públicos por actos puramente oficiales en el ejercicio de sus cargos aun cuando hayan cesado en dichos cargos al momento de hacerseles alguna imputación."

Artículo 345: Se sancionara con prisión de dos a cuatro años a quien amenace, calumnie, injurie, insulte o de cualquier otro modo ofenda en su dignidad a una autoridad publica con ocasión del ejercicio de sus funciones, ya sea de hecho, de palabra o por escrito. Si el ofendido fuere el Presidente de la República o alguno de los altos funcionarios a que se refiere el Artículo 325, anterior, la reclusión será de tres a seis años.

## **MÉXICO**

Artículo 189: Al que cometa un delito en contra de un servidor público o agente de la autoridad en el acto de ejercer lícitamente sus funciones o con motivo de ellas, se le aplicara de uno a seis años de prisión, además de la que corresponda por el delito cometido.<sup>64</sup>

## **NICARAGUA**

Artículo 347: Cometén desacato contra la autoridad:

1. Los que provocan a duelo, calumnian, injurian o insultan de hecho o de palabra, amenazan a un funcionario público en ejercicio de sus funciones o en ocasión de ellas, en su presencia, o en notificación o escrito que se les dirija;
2. Los que causan grave perturbación del orden en los Juzgados y Tribunales y en cualquier otro punto en que las autoridades o funcionarios públicos estén ejerciendo sus funciones;
3. Los que, no estando autorizados por la ley, entran armados, manifiesta u ocultamente, al salón de sesiones del Congreso, al de cualquiera de las Cámaras Legislativas o a cualquiera Juzgado o Tribunal;
4. Los que impiden que un representante o funcionario público concurra a su cámara o despacho;
5. Los que desobedecen abiertamente a la autoridad.

## **PANAMÁ**

Artículo 307: El que ofenda o ultraje públicamente al Presidente de la República o quien lo sustituya en sus funciones, será sancionado con prisión de 6 meses a 1 año y de 50 a 100 días-multa.

Artículo 308: El que vilipendie públicamente a uno de los órganos del Estado, será sancionado con prisión de 6 meses a 1 año y de 50 a 100 días de multa.

## **PERÚ**

Artículo 374: El que amenaza, injuria o de cualquier otra manera ofende la dignidad o el decoro de un funcionario público a causa del ejercicio de sus funciones o al tiempo de ejercerlas, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de tres años.

Si el ofendido es el presidente de uno de los poderes del Estado, la pena será no menor de dos ni mayor de cuatro años.

## **REPÚBLICA DOMINICANA**

---

<sup>64</sup> Asimismo, la ley de Imprenta de 1917 establece en una parte del Artículo 3: “[...] se injurie a las autoridades del país con el objeto de atraer sobre ellas el odio, desprecio o ridículo; o con el mismo objeto se ataque a los cuerpos públicos colegiados, al Ejército o Guardia Nacional o a los miembros de aquellos y esta, con motivo de sus funciones”.

Artículo 368: La difamación o la injuria publica dirigida contra el Jefe del Estado, se castigara con la pena de tres meses a un año de prisión, y multa de diez a cien pesos y la accesoria durante un tiempo igual al de la condena, de inhabilitación absoluta y especial de los derechos civiles y políticos de que trata el Artículo 42.

Artículo 369: La difamación o la injuria hechas a los Diputados, o Representantes al Congreso, a los Secretarios de Estado, a los magistrados de la Suprema Corte o de los tribunales de primera instancia, o a los Jefes y Soberanos de las naciones amigas, se castigara con prisión de uno a seis meses y multa de cincuenta pesos.

## **URUGUAY**

Artículo 173: Se comete desacato, menoscabando la autoridad de los funcionarios de alguna de las siguientes maneras:

1. Por medio de ofensas reales, escritas o verbales, ejecutadas en presencia del funcionario o en lugar en que este ejerciere sus funciones, o fuera del lugar y de la presencia del mismo, pero en estos dos últimos casos, con motivo o a causa de la función.
2. Por medio de la desobediencia abierta, al mandato de los funcionarios.

Se consideran ofensas reales, el penetrar con armas en el lugar donde los funcionarios ejercieren sus funciones, la violencia en las cosas; los gritos y ademanes ofensivos, aun cuando no se dirijan contra estos.

El delito se castiga con tres a dieciocho meses de prisión.

## **VENEZUELA**

Artículo 223: El que de palabra u obra ofendiere de alguna manera el honor, la reputación o el decoro de un miembro del Congreso, o de algún funcionario público, será castigado del modo que sigue, si el hecho ha tenido lugar en su presencia y con motivo de sus funciones:

1. Si la ofensa se ha dirigido contra algún agente de la fuerza publica, con prisión de uno a tras meses
2. Si la ofensa se ha dirigido contra un miembro del Congreso o algún funcionario público, con prisión de un mes a un año, según la categoría de dichas personas.

Artículo 226: El que de palabra o de obra ofendiere de alguna manera el honor, la reputación, decoro o dignidad de algún cuerpo judicial, político o administrativo, si el delito se ha cometido en el acto de hallarse constituido, o de algún magistrado en audiencia, será castigado con prisión de tres meses a dos años.

Si el culpable ha hecho uso de violencia o amenazas, la prisión será de seis meses a tres años.

El enjuiciamiento no se hará lugar sino mediante requerimiento del cuerpo ofendido. Si el delito se ha cometido contra cuerpos no reunidos, el enjuiciamiento solo se hará lugar mediante requerimiento de los miembros que los presiden.

Este requerimiento se dirigirá al Representante del Ministerio Público para que promueva lo conducente.

Artículo 227: En los casos previstos en los artículos precedentes, no se admitirá al culpable prueba alguna sobre la verdad ni aun sobre la notoriedad de los hechos o de los defectos imputados a la parte ofendida.

Artículo 228: Las disposiciones establecidas en los artículos precedentes no tendrán aplicación si el funcionario público ha dado lugar al hecho, excediendo con actos arbitrarios los límites de sus atribuciones.

Artículo 229: En todos los demás casos no previstos por una disposición especial de la ley, el que cometa algún delito contra un miembro del Congreso, o cualquier funcionario público por razón de sus funciones, incurrirá en la pena establecida para el delito cometido, mas el aumento de una sexta a una tercera parte.

El Relator quiere observar que una democracia pluralista y tolerante es aquella en que se permite un movimiento fluido de ideas y opiniones y un debate público abierto. Es dentro de este contexto, el cual es crucial para la democracia, en donde los funcionarios públicos están más expuestos al escrutinio de la ciudadanía u opinión pública, ya que son ellos quienes llevan a cabo la formulación y/o aplicación de las políticas públicas, justicia entre otros. Las leyes de desacato buscan precisamente evitar el debate público y que los funcionarios públicos sean objeto de escrutinio o crítica. De esta manera, las leyes de desacato más que cumplir una función de protección de la libertad de expresión o de los funcionarios públicos, son normas que limitan la libertad de expresión y debilitan el sistema democrático.

Asimismo, el Relator quiere observar que en muchos Estados del continente aún siguen existiendo normas que consagran la figura del desacato, y que éstas normas siguen siendo utilizadas por las diversas autoridades públicas, con el objeto de acallar a sus críticos, lo que trae consigo una limitación a la libertad de expresión en esos Estados, y que el sistema democrático pueda verse debilitado.