

# Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión  
Comisión Interamericana de Derechos Humanos



Organización de los  
Estados Americanos

ISBN 978-0-8270-5457-8



Organización de los  
Estados Americanos



OEA/Ser.L/V/II  
CIDH/RELE/INF. 2/09  
30 diciembre 2009  
Original: español

## **MARCO JURIDICO INTERAMERICANO SOBRE EL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN**

Relatoria Especial para la Libertad de Expresión  
Comisión Interamericana de Derechos Humanos

2010

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

Email : [cidhexpresion@oas.org](mailto:cidhexpresion@oas.org)

***OAS Cataloging-in-Publication Data***

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

Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión = the inter-American legal framework regarding the right to freedom of expression / Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

p. ; cm. (OEA documentos oficiales ; OEA Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.)(OAS official records; OEA Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.) ISBN 978-0-8270-5457-8

1. Freedom of information--Legal aspects--America. 2. Freedom of speech--America. 3. Freedom of information--America. 4. Civil rights--America. 5. Human rights--America. I. Title. II Series. III. Series. OAS official records; OEA/Ser.L. V/ II CIDH/RELE/INF. KG576.L7 I58 2010 OEA Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 2/09

Libro impreso gracias al apoyo financiero de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional – ASDI/SIDA  
Textos elaborados con el apoyo de la Comisión Europea – Convenio IEDDH Cris No. 2009 / 167-432

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 30 de diciembre de 2009<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> La incorporación de este documento al Informe Anual de la CIDH fue aprobada en diciembre de 2009 por el pleno de la Comisión integrada por Luz Patricia Mejía Guerrero, Víctor E. Abramovich, Felipe González, Sir Clare Kamau Roberts, Paulo Sérgio Pinheiro, Florentín Meléndez y Paolo G. Carozza.

**COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**

**MIEMBROS**

Felipe González

Paulo Sergio Pinheiro

Dinah Shelton

María Silvia Guillén

Rodrigo Escobar Gil

Luz Patricia Mejía Guerrero

José de Jesús Orozco Henríquez

\*\*\*\*\*

Secretario Ejecutivo: Santiago A. Canton

Secretaria Ejecutiva Adjunta: Elizabeth Abi-Mershed

Catalina Botero Marino  
Relatora Especial para la Libertad de Expresión  
Comisión Interamericana de Derechos Humanos  
Organización de Estados Americanos

## MARCO JURIDICO INTERAMERICANO SOBRE EL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESION

### ÍNDICE

TABLA DE ACRÓNIMOS Y REFERENCIAS.....	viii
PRÓLOGO.....	ix
MARCO JURÍDICO INTERAMERICANO DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN .....	1
A.    Importancia y función del derecho a la libertad de expresión .....	1
1.    Importancia de la libertad de expresión en el marco jurídico interamericano.....	1
2.    Funciones del derecho a la libertad de expresión .....	2
B.    Características principales del derecho a la libertad de expresión .....	4
1.    Titularidad del derecho a la libertad de expresión .....	4
2.    Doble dimensión—individual y colectiva—de la libertad de expresión.....	5
3.    Deberes y responsabilidades que forman parte del contenido de la libertad de expresión .....	6
C.    Tipos de discurso protegidos por la libertad de expresión.....	7
1.    Tipos de discurso protegidos según su forma .....	7
a.    Formas de expresión específicamente protegidas por los instrumentos interamericanos .....	7
2.    Tipos de discurso protegidos según su contenido .....	10
a.    Presunción de cobertura <i>ab initio</i> para todo tipo de expresiones, incluidos los discursos ofensivos, chocantes o perturbadores .....	10
b.    Discursos especialmente protegidos .....	11
i.    Discurso político y sobre asuntos de interés público .....	11
ii.   Discurso sobre funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones y sobre candidatos a ocupar cargos públicos.....	13
iii.   Discursos que expresan elementos esenciales de la identidad o dignidad personales.....	19
3.    Discursos no protegidos por la libertad de expresión .....	20
D.    Limitaciones a la libertad de expresión .....	22
1.    Admisibilidad de limitaciones bajo la Convención Americana .....	22
2.    Condiciones que deben cumplir las limitaciones para ser legítimas según la Convención Americana.....	24
a.    Regla general: Compatibilidad de las limitaciones con el principio democrático.....	24
b.    Condiciones específicas derivadas del artículo 13.2: El <i>test</i> tripartito.....	24
i.    Las limitaciones deben establecerse mediante leyes redactadas de manera clara y precisa .....	24
ii.   Las limitaciones deben estar orientadas al logro de los objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana .....	27
iii.   Las limitaciones deben ser necesarias en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que persiguen, estrictamente proporcionadas a la finalidad que buscan, e idóneas para lograr el objetivo imperioso que pretenden.....	29
c.    Tipos de limitaciones incompatibles con el artículo 13 de la Convención Americana .....	31
i.    Las limitaciones no deben equivaler a censura previa, por lo cual, únicamente pueden ser establecidas mediante responsabilidades ulteriores y proporcionales.....	31
ii.   Las limitaciones no pueden ser discriminatorias ni producir efectos discriminatorios.....	32
iii.   Las limitaciones no se pueden imponer a través de medios indirectos como los que proscribió el artículo 13.3 de la Convención Americana .....	33
iv.   Carácter excepcional de las limitaciones .....	34

3.	Estándares de control más estrictos para ciertas limitaciones en atención al tipo de discurso sobre el que recaen.....	34
4.	Medios de limitación de la libertad de expresión para proteger los derechos ajenos a la honra y a la reputación.....	35
a.	Reglas generales.....	35
b.	Casos en los que la Corte Interamericana ha examinado el conflicto entre el derecho a la libertad de expresión y derechos personalísimos como el derecho a la honra y reputación de funcionarios públicos .....	43
c.	Incompatibilidad fundamental entre las “leyes de desacato” y la Convención Americana .....	49
E.	La prohibición de la censura y de las restricciones indirectas a la libertad de expresión .....	53
1.	La prohibición de la censura previa directa.....	53
2.	La prohibición de restricciones indirectas a la libertad de expresión por las autoridades.....	55
3.	La prohibición de restricciones indirectas a la libertad de expresión por causas distintas al abuso de restricciones estatales .....	59
F.	Los periodistas y los medios de comunicación social.....	61
1.	Importancia del periodismo y de los medios para la democracia. Caracterización del periodismo bajo la Convención Americana .....	61
2.	Responsabilidad inherente al ejercicio del periodismo .....	63
3.	Derechos de los periodistas y deberes estatales de protección de la integridad e independencia de los periodistas y medios de comunicación .....	63
4.	Periodistas que cubren situaciones de conflicto armado o de emergencia.....	71
5.	Condiciones inherentes al funcionamiento de los medios de comunicación.....	73
G.	El ejercicio de la libertad de expresión por parte de los funcionarios públicos....	74
1.	Deberes generales a los que está sujeto el ejercicio de la libertad de expresión por parte de los funcionarios públicos .....	74
2.	El deber de confidencialidad al que pueden estar sujetos ciertos tipos de información manejada por el Estado.....	78
3.	El derecho y deber de los funcionarios públicos de efectuar denuncias de violaciones a los derechos humanos.....	79
4.	La situación particular de los miembros de las Fuerzas Armadas.....	79
H.	La libertad de expresión en el ámbito de los procesos electorales .....	80
I.	Pluralismo, diversidad y libertad de expresión.....	82
INCORPORACIÓN NACIONAL DE LOS ESTÁNDARES INTERAMERICANOS EN MATERIA DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN DURANTE 2009 .....		87
A.	La implementación de los estándares del sistema interamericano en los ordenamientos nacionales .....	87
B.	Incorporación de estándares en materia de libertad de expresión a través de reformas legislativas .....	94
1.	La despenalización de la expresión en materia de interés público en Uruguay ...	94
2.	Reformas del Código Penal y de la Ley de Prensa de Argentina con el objetivo de despenalizar las expresiones de interés público.....	95
C.	Decisiones de tribunales nacionales que incorporan los estándares interamericanos en materia de libertad de expresión .....	96
1.	Sentencia del Supremo Tribunal Federal de Brasil sobre la exigencia de un título profesional para el ejercicio del periodismo .....	96
a.	Breve recuento del caso.....	96
b.	Razonamiento del tribunal e incorporación de estándares interamericanos ..	97
2.	Sentencia del Supremo Tribunal Federal de Brasil que declaró incompatible con la Constitución la Ley de Prensa .....	98
a.	Breve recuento del caso.....	98

b.	Razonamiento del tribunal y aplicación de estándares interamericanos .....	99
3.	Sentencia T-298/09 de la Corte Constitucional de Colombia sobre la reserva de la fuente.....	100
a.	Breve recuento del caso.....	100
b.	Razonamiento del tribunal y aplicación de estándares interamericanos .....	100
4.	Sentencia del Juzgado de Letras del Trabajo de Valparaíso en Chile: Protesta social y libertad de expresión .....	102
a.	Breve recuento del caso.....	102
b.	Razonamiento del tribunal y aplicación de estándares interamericanos .....	103
5.	Decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México sobre la incompatibilidad de las leyes penales vagas que protegen el honor y la intimidad de los funcionarios públicos con la Constitución .....	105
a.	Breve recuento del caso.....	106
b.	Razonamiento del tribunal y aplicación de estándares interamericanos .....	106
6.	Decisión de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México sobre la protección especial del derecho a la libertad de expresión respecto de asuntos que pueden revestir un interés público .....	111
a.	Breve recuento del caso.....	111
b.	Razonamiento del tribunal y aplicación de estándares interamericanos .....	112
7.	Sentencia C-417/09 de la Corte Constitucional de Colombia.....	114
a.	Breve recuento del caso .....	114
b.	Razonamiento del tribunal y aplicación de estándares interamericanos .....	114
D.	Conclusiones .....	116



**TABLA DE ACRÓNIMOS Y REFERENCIAS**

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

## PRÓLOGO

La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH se complace en presentar en este libro un análisis sistematizado de los estándares interamericanos en materia de libertad de expresión y una revisión de algunas importantes sentencias y leyes de la región que incorporaron estos estándares en el ámbito interno durante 2009. De este modo, pretendemos mostrar que los principios regionales pueden ser, en manos de legisladores, jueces, abogados y otros operadores jurídicos, una herramienta útil para fortalecer el derecho a la libertad de expresión en las Américas.

En el primer capítulo del libro se presentan los principios, alcances y límites del derecho a la libertad de pensamiento y expresión según la interpretación impulsada por los órganos autorizados del sistema interamericano. Esta visión enfatiza la importancia fundamental de este derecho para el desarrollo de los sistemas democráticos y su doble dimensión individual –que garantiza la libre expresión de ideas, informaciones y opiniones a todas las personas- y social –que garantiza el derecho de toda la sociedad a recibir información e ideas de todo tipo.

También se analizan los discursos especialmente protegidos y aquellos que se encuentran fuera del ámbito de protección de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En efecto, las expresiones relacionadas con asuntos de interés público o con personas que ocupan o buscan ocupar cargos oficiales tienen un lugar especial en el universo de protección del sistema por su relación fundamental con las instituciones democráticas. Este principio se expresa en ciertos estándares que la Corte y la Comisión Interamericanas han venido desarrollando en los últimos años como, por ejemplo, la mayor tolerancia a las críticas que deben tener los funcionarios o figuras públicas, quienes se encuentran sometidos a un escrutinio mayor por parte de la sociedad. Por otro lado, el sistema interamericano excluye de su ámbito de protección a ciertos tipos de discurso de conformidad con el artículo 13.5 de la Convención Americana y con otros instrumentos de derechos humanos. Efectivamente, la propaganda de la guerra y la apología del odio que constituyan incitación a la violencia, con la voluntad y la potencialidad de causar violencia, así como la incitación directa y pública al genocidio y la pornografía infantil son expresiones no protegidas por la Convención.

Uno de los temas de mayor importancia desarrollado en el presente volumen es el que se refiere a las condiciones bajo las cuales las limitaciones al derecho a la libertad de expresión son admisibles. En efecto, la jurisprudencia interamericana ha desarrollado un test tripartito que se utiliza para determinar si las restricciones a este derecho son aceptables bajo los parámetros de la Convención Americana. Dicho estándar exige que las restricciones estén previstas de manera clara y precisa en una ley, que estén dirigidas al logro de objetivos imperiosos reconocidos por la Convención y que sean necesarias en una sociedad democrática. Cuando se trata de la restricción de discursos especialmente protegidos, la jurisprudencia interamericana ha interpretado restrictivamente estas limitaciones y ha señalado su carácter excepcional, tal y como se muestra en los casos que aquí se analizan.

Finalmente, este capítulo culmina repasando la jurisprudencia interamericana relativa a diversos problemas que resultan particularmente relevantes para las sociedades democráticas actuales: la censura directa e indirecta; las garantías especiales de protección para los periodistas y medios de comunicación social; los principios de pluralidad y diversidad que deben regir los sistemas de comunicación social; y la libertad de expresión en el ámbito electoral, entre otros.

En el segundo capítulo del libro, se presenta un análisis de cómo han sido incorporados los estándares interamericanos a nivel interno por distintos órganos públicos. En la primera sección, se presentan brevemente distintos mecanismos a través de los cuales los estándares interamericanos pueden ser incorporados en el ámbito interno. La segunda sección, muestra cómo las legislaturas de distintos países han tenido en cuenta los estándares interamericanos mencionados para promover reformas legales tendientes a adecuar la legislación interna con el orden jurídico interamericano. Por ejemplo, cuando Uruguay decidió despenalizar la expresión en materia de asuntos de interés público, su legislatura lo hizo citando expresamente los antecedentes del sistema interamericano. En el mismo sentido, Argentina eliminó los delitos de calumnias e injurias en relación a asuntos de interés público como consecuencia del litigio ante el sistema interamericano impulsado por periodistas y organizaciones de la sociedad civil en el caso *Kimel*, en cuya sentencia la Corte Interamericana ordenó al Estado argentino modificar su normativa en la materia.

Otro mecanismo que permite la incorporación de los estándares internacionales en el ámbito interno es a través del litigio a nivel local. Así, por ejemplo, el Superior Tribunal Federal de Brasil resolvió que la exigencia de un diploma como condición para el ejercicio de la profesión de periodista era inconstitucional. El Tribunal consideró que la exigencia era desproporcionada y violaba la Constitución de ese país y los convenios internacionales de los cuales Brasil es parte. El tribunal hizo específica referencia a la Opinión Consultiva OC-5/85 de la Corte Interamericana, en la que estableció que este tipo de requerimientos son incompatibles con el artículo 13 de la Convención Americana.

En Chile, el Juzgado de Letras del Trabajo de Valparaíso aplicó los estándares interamericanos en materia de protesta social y libertad de expresión para proteger a un grupo de trabajadores cuyo derecho a la protesta estaba siendo ilegítimamente limitado. El caso es particularmente interesante ya que el uso de los estándares internacionales fue vital para robustecer la protección de los derechos humanos de esos trabajadores.

En México, por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que las normas penales del Estado de Guanajuato que protegen el honor y la intimidad eran incompatibles con la Constitución por ser extremadamente vagas. La Corte juzgó, siguiendo los estándares interamericanos, que las limitaciones a la libertad de expresión deben satisfacer ciertos requisitos formales sustantivos y reconoció la especial protección que cabe otorgarle a ciertos discursos vinculados con asuntos de interés público.

En otro de los casos presentados, la Corte Constitucional de Colombia, al resolver una acción pública de inconstitucionalidad que cuestionaba la exclusión de la *exceptio veritatis* en los procesos penales por delitos de injuria y calumnia, hizo expresa referencia a los distintos informes de la CIDH y la Relatoría Especial en los que se llamó reiteradamente a despenalizar y proteger especialmente a los discursos políticos y sobre asuntos de interés público.

Este tipo de decisiones muestran que el diálogo fructífero entre instancias nacionales y regionales produce un círculo virtuoso de aprendizaje mutuo y permite el despliegue de mayores y mejores garantías para todos los habitantes de la región. El objetivo de ese diálogo es avanzar hacia una protección más robusta y efectiva de los derechos humanos. Esta publicación, que sistematiza los estándares y muestra ejemplos prácticos de su aplicación en el ámbito interno, busca avanzar hacia ese importante objetivo.

## MARCO JURÍDICO INTERAMERICANO SOBRE EL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

1. Este primer capítulo explica el significado y alcance del derecho a la libertad de expresión en el marco jurídico del sistema interamericano de derechos humanos. El propósito de este capítulo es sistematizar la jurisprudencia y la doctrina desarrollada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte Interamericana) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH), así como los informes y opiniones de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en la materia.

2. En las secciones que siguen se reseña la doctrina y jurisprudencia interamericana relativa a los siguientes temas: importancia y función del derecho a la libertad de expresión; características principales del derecho a la libertad de expresión; discursos protegidos, especialmente protegidos y no protegidos por el derecho a la libertad de expresión; y límites del derecho a la libertad de expresión. El presente capítulo también discute los estándares aplicables a la prohibición de la censura y a las restricciones indirectas a la libertad de expresión. Por último, se dedican secciones específicas a varios problemas que han sido abordados por la doctrina y la jurisprudencia y que resultan fundamentales por su importancia en las sociedades democráticas actuales: la protección de los periodistas y los medios de comunicación social; el ejercicio de la libertad de expresión por parte de los funcionarios públicos; la libertad de expresión en el ámbito de los procesos electorales; y el pluralismo y la diversidad en el proceso de comunicación de masas.

### A. Importancia y función del derecho a la libertad de expresión

#### 1. Importancia de la libertad de expresión en el marco jurídico interamericano

3. El marco jurídico del sistema interamericano de protección de los derechos humanos es probablemente el sistema internacional que da mayor alcance y rodea de mejores garantías a la libertad de pensamiento y expresión. En efecto, la Convención Americana—en su artículo 13<sup>1</sup>—, la Declaración Americana—en su artículo IV<sup>2</sup>—, y la Carta Democrática Interamericana—en su artículo 4<sup>3</sup>—, ofrecen un conjunto de garantías

---

<sup>1</sup> El artículo 13 de la Convención Americana establece que: "(1). Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. (2) El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: (a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o (b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. (3) No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. (4) Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2. (5) Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional".

<sup>2</sup> El artículo IV de la Declaración Americana dispone que: "Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio".

<sup>3</sup> El artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana señala que: "Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el

reforzadas que no parece tener parangón ni en el sistema universal ni en algún otro sistema regional de protección.

4. Desde una perspectiva comparada, si se contrastan los textos del artículo 13 de la Convención Americana, del artículo IV de la Declaración Americana y del artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana, con las disposiciones relevantes de otros tratados sobre derechos humanos—específicamente con el artículo 19 del PIDCP o con el artículo 10 del Convenio Europeo—, es claro que el marco interamericano fue diseñado para ser el más generoso, y para reducir al mínimo las restricciones a la libre circulación de información, opiniones e ideas<sup>4</sup>. Este hecho ha sido interpretado por la CIDH y la Corte Interamericana como una clara indicación de la importancia adscrita a la libre expresión dentro de las sociedades del continente. En particular, en referencia al artículo 13 de la Convención Americana, la CIDH ha señalado que, “constituye una indicación de la importancia asignada por quienes redactaron la Convención [Americana] a la necesidad de expresar y recibir cualquier tipo de información, pensamientos, opiniones e ideas”<sup>5</sup>. La importancia que otorga el artículo 13 a la libertad de expresión implica también que no son aplicables en el contexto interamericano las restricciones previstas en otros instrumentos internacionales, ni que éstos se deben utilizar para interpretar de forma restrictiva la Convención Americana. En tales casos, la Convención Americana debe primar en virtud del principio *pro homine*—ampliamente aceptado por todos los Estados democráticos—, por el cual siempre debe primar la norma más favorable a la persona humana<sup>6</sup>.

5. La jurisprudencia del sistema ha explicado que el marco jurídico interamericano otorga este alto valor a la libertad de expresión porque se basa en un concepto amplio de la autonomía y la dignidad de las personas, y porque tiene en cuenta tanto el valor instrumental de la libertad de expresión para el ejercicio de los demás derechos fundamentales, como su función esencial dentro de los regímenes democráticos, según se explica a continuación.

## 2. Funciones del derecho a la libertad de expresión

6. La importancia de la libertad de expresión se deriva, entre otras razones, de su triple función en el sistema democrático.

7. En primer lugar, se trata de uno de los derechos individuales que de manera más clara refleja la virtud que acompaña—y caracteriza—a los seres humanos: la virtud única y preciosa de pensar al mundo desde nuestra propia perspectiva y de comunicarnos con los otros para construir, a través de un proceso deliberativo, no sólo el modelo de vida que cada uno tiene derecho a adoptar, sino el modelo de sociedad en el cual queremos vivir. Todo el potencial creativo en el arte, en la ciencia, en la tecnología, en la política, en fin, toda nuestra capacidad creadora individual y colectiva, depende, fundamentalmente, de que se respete y promueva el derecho a la libertad de expresión en todas sus dimensiones. Se

---

respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia”.

<sup>4</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 50; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

<sup>5</sup> CIDH. Informe No. 11/96. Caso No. 11.230. *Francisco Martorell*. Chile. 3 de mayo de 1996, párr. 56.

<sup>6</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 52.

trata entonces de un derecho individual sin el cual se estaría negando la primera y más importante de nuestras libertades: el derecho a pensar por cuenta propia y a compartir con otros nuestro pensamiento.

8. En segundo lugar, la CIDH y la Corte Interamericana han subrayado en su jurisprudencia que la importancia de la libertad de expresión dentro del catálogo de los derechos humanos se deriva también de su relación estructural con la democracia<sup>7</sup>. Esta relación, que ha sido calificada por los órganos del sistema interamericano de derechos humanos como “estrecha”, “indisoluble”, “esencial” y “fundamental”, entre otras, explica gran parte de los desarrollos interpretativos que se han otorgado a la libertad de expresión por parte de la CIDH y la Corte Interamericana en sus distintas decisiones sobre el particular<sup>8</sup>. Es tan importante el vínculo entre la libertad de expresión y la democracia que, según ha explicado la CIDH, el objetivo mismo del artículo 13 de la Convención Americana es el de fortalecer el funcionamiento de sistemas democráticos pluralistas y deliberativos mediante la protección y el fomento de la libre circulación de información, ideas y expresiones de toda índole<sup>9</sup>. El artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana, por su parte, caracteriza la libertad de expresión y la libertad de prensa como “componentes fundamentales del ejercicio de la democracia”. En este mismo sentido, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OSCE y la OEA, en su primera Declaración Conjunta en 1999, recordaron que “la libertad de expresión es un derecho humano internacional fundamental y componente básico de la sociedad civil basada en los principios democráticos”. En efecto, el ejercicio pleno del derecho a expresar las propias ideas y opiniones y a circular la información disponible y la posibilidad de deliberar de manera abierta y desinhibida sobre los asuntos que nos conciernen a todos, es condición indispensable para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los regímenes democráticos. La formación de una opinión pública informada y consciente de sus derechos, el control ciudadano sobre la gestión pública y la exigencia de responsabilidad de los funcionarios estatales, no sería posible si este derecho no fuera garantizado. En este mismo sentido, la jurisprudencia ha enfatizado que la función democrática de la libertad de expresión la convierte en una condición necesaria para prevenir el arraigo de sistemas autoritarios, para facilitar la autodeterminación personal y colectiva<sup>10</sup> y para hacer operativos los “mecanismos

---

<sup>7</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 70; Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 85; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 112; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 82; Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr.105; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 116.

<sup>8</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 70; Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 85; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 112; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 86.

<sup>9</sup> CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 143. d); CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso “*La Última Tentación de Cristo*” (*Olmedo Bustos y otros*) Vs. Chile. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 61. b).

<sup>10</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 70; Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 85; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 116; Corte I.D.H., *Corte I.D.H., Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 86; Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de

de control y denuncia ciudadana”<sup>11</sup>. A este respecto, si el ejercicio del derecho a la libertad de expresión no sólo tiende a la realización personal de quien se expresa, sino a la consolidación de sociedades verdaderamente democráticas, el Estado tiene la obligación de generar las condiciones para que el debate público no sólo satisfaga las legítimas necesidades de todos como consumidores de determinada información (de entretenimiento, por ejemplo) sino como ciudadanos. Es decir, tienen que existir condiciones suficientes para que pueda producirse una deliberación pública, plural y abierta, sobre los asuntos que nos conciernen a todos en tanto ciudadanos y ciudadanas de un determinado Estado.

9. Finalmente, la jurisprudencia interamericana ha explicado que la libertad de expresión es una herramienta clave para el ejercicio de los demás derechos fundamentales. En efecto, se trata de un mecanismo esencial para el ejercicio del derecho a la participación, a la libertad religiosa, a la educación, a la identidad étnica o cultural y, por supuesto, a la igualdad no sólo entendida como el derecho a la no discriminación, sino como el derecho al goce de ciertos derechos sociales básicos. Por el importante rol instrumental que cumple, este derecho se ubica en el centro del sistema de protección de los derechos humanos de las Américas. En términos de la CIDH, “la carencia de libertad de expresión es una causa que ‘contribuye al irrespeto de los otros derechos humanos’”<sup>12</sup>.

10. En suma, la preservación de la libertad de expresión es una condición necesaria para el funcionamiento pacífico y libre de las sociedades democráticas de las Américas. En palabras de la CIDH, “la plena y libre discusión evita que se paralice una sociedad y la prepara para las tensiones y fricciones que destruyen las civilizaciones. Una sociedad libre, hoy y mañana, es aquélla que pueda mantener abiertamente un debate público y riguroso sobre sí misma”<sup>13</sup>.

## **B. Características principales del derecho a la libertad de expresión**

### **1. Titularidad del derecho a la libertad de expresión**

11. En términos del artículo 13 de la Convención Americana, la libertad de expresión es un derecho de *toda persona*, en condiciones de igualdad y sin discriminación por ningún motivo.

12. Según ha señalado la jurisprudencia, la titularidad del derecho a la libertad de expresión no puede restringirse a determinada profesión o grupo de personas, ni al ámbito de la libertad de prensa<sup>14</sup>. En este sentido, por ejemplo, en la sentencia del caso *Tristán*

---

febrero de 2001. Serie C No. 73; CIDH. Informe No. 130/99. Caso No. 11.740. *Víctor Manuel Oropeza*. México. 19 de noviembre de 1999, párr. 46; Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr.105; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 116.

<sup>11</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr.105; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 116.

<sup>12</sup> CIDH. Informe No. 38/97. Caso No. 10.548. *Hugo Bustíos Saavedra*. Perú. 16 de octubre de 1997, párr. 72.

<sup>13</sup> CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

<sup>14</sup> Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 114.

*Donoso Vs. Panamá*, la Corte Interamericana indicó que, la “Convención Americana garantiza este derecho a toda persona, independientemente de cualquier otra consideración, por lo que no cabe considerarla ni restringirla a una determinada profesión o grupo de personas. La libertad de expresión es un componente esencial de la libertad de prensa, sin que por ello sean sinónimos o el ejercicio de la primera esté condicionado a la segunda. El presente caso se trata de un abogado quien reclama la protección del artículo 13 de la Convención [Americana]”<sup>15</sup>.

## 2. Doble dimensión—individual y colectiva—de la libertad de expresión

13. Según ha explicado la jurisprudencia interamericana en numerosas oportunidades, la libertad de expresión se caracteriza por ser un derecho con dos dimensiones: una dimensión individual, consistente en el derecho de cada persona a expresar los propios pensamientos, ideas e informaciones; y una dimensión colectiva o social, consistente en el derecho de la sociedad a procurar y recibir cualquier información, a conocer los pensamientos, ideas e informaciones ajenos y a estar bien informada<sup>16</sup>.

14. Teniendo en cuenta esta doble dimensión, se ha explicado que la libertad de expresión es un *medio para el intercambio* de informaciones e ideas entre las personas y para la comunicación masiva entre los seres humanos, que implica tanto el derecho a comunicar a otros el propio punto de vista y las informaciones u opiniones que se quieran, como el derecho de todos a recibir y conocer tales puntos de vista, informaciones, opiniones, relatos y noticias, libremente y sin interferencias que las distorsionen u obstaculicen<sup>17</sup>. A este respecto, se ha precisado que para el ciudadano común es tan importante el conocimiento de la opinión ajena o la información de que disponen otros, como el derecho a difundir la propia<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 114.

<sup>16</sup> Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 53; Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 75; Corte I.D.H., *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia de 1º de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 163; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101.1 a); Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa*. Sentencia del 2 de julio de 2004, Serie C No. 107, párr. 108; Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 146; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia del 31 de agosto de 2004, Serie C No. 111, párr. 77; *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 64; Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 30; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995; CIDH. Informe No. 130/99. Caso No. 11.740. *Víctor Manuel Oropeza*. México. 19 de noviembre de 1999, párr. 51; CIDH. Informe No. 11/96, Caso No. 11.230. *Francisco Martorell*. Chile. 3 de mayo de 1996. Párr. 53.

<sup>17</sup> Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 110; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 79; Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 66; Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 32; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

<sup>18</sup> Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 66; Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 32.



15. Un determinado acto de expresión implica simultáneamente las dos dimensiones. En la misma medida, una limitación del derecho a la libertad de expresión afecta al mismo tiempo ambas dimensiones<sup>19</sup>. Así, por ejemplo, en el caso *Palamara Iribarne Vs. Chile*, la Corte Interamericana explicó que cuando las autoridades de la justicia penal militar chilena impidieron—mediante prohibiciones e incautaciones materiales—que el peticionario publicara un libro ya escrito, que se encontraba en proceso de edición y distribución, se generó una violación de la libertad de expresión en sus dos dimensiones, por cuanto simultáneamente se afectó el ejercicio de esta libertad por parte de Palamara, a través de la escritura y publicación del libro, y se afectó el derecho del público chileno a recibir la información, ideas y opiniones plasmados en tal texto.

16. Las dos dimensiones de la libertad de expresión son igualmente importantes e interdependientes, y deben garantizarse simultáneamente en forma plena, para dar efectividad total al derecho consagrado en los instrumentos interamericanos<sup>20</sup>.

17. Una de las principales consecuencias del deber de garantizar simultáneamente ambas dimensiones es que no se puede menoscabar una de ellas invocando como justificación la preservación de la otra. Así, por ejemplo, “no sería lícito invocar el derecho de la sociedad a estar informada verazmente para fundamentar un régimen de censura previa supuestamente destinado a eliminar las informaciones que serían falsas a criterio del censor. Como tampoco sería admisible que, sobre la base del derecho a difundir informaciones e ideas, se constituyeran monopolios públicos o privados sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública según un solo punto de vista”<sup>21</sup>.

### **3. Deberes y responsabilidades que forman parte del contenido de la libertad de expresión**

18. El ejercicio de la libertad de expresión implica deberes y responsabilidades para quien se expresa. El deber básico que de allí se deriva es el de no violar los derechos de los demás al ejercer esta libertad fundamental. Asimismo, el alcance de los deberes y responsabilidades dependerá de la situación concreta en la que se ejerza el derecho, y del procedimiento técnico utilizado para manifestar y difundir la expresión.

---

<sup>19</sup> Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 107; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C No. 111, párr. 81; Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 33; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101. 1) a); CIDH. Informe de fondo No. 90/05. Caso No. 12.142. *Alejandra Marcela Matus Acuña*. Chile. 24 de octubre de 2005, párr. 39.

<sup>20</sup> Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 80; Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 149; Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 67; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101. 1) a).

<sup>21</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 33.

## C. Tipos de discurso protegidos por la libertad de expresión

### 1. Tipos de discurso protegidos según su forma

#### a. Formas de expresión específicamente protegidas por los instrumentos interamericanos

19. El artículo 13 de la Convención Americana establece el derecho de toda persona a la libertad de expresión, y precisa que este derecho comprende, “la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”. Al interpretar el alcance del derecho a la libertad de expresión, la Declaración de Principios señala que este derecho—fundamental e inalienable—se refiere a la expresión humana “en todas sus formas y manifestaciones”, y que cubre el derecho de toda persona, en condiciones de igualdad, a “buscar, recibir y difundir información y opiniones libremente”, “por cualquier medio de comunicación”, así como el “derecho a comunicar sus opiniones por cualquier medio y forma”. La Declaración de Principios también se refiere expresamente al derecho de toda persona a “acceder a la información sobre sí misma o sus bienes en forma expedita o no onerosa, ya esté contenida en bases de datos, registros públicos o privados”, y a “actualizarla, rectificarla y/o enmendarla” en caso de que fuere necesario, así como el derecho al “acceso a la información en poder del Estado”.

20. En sus decisiones, la CIDH y la Corte Interamericana han dado un amplio contenido a la libertad de expresión consagrada en el artículo 13 de la Convención Americana, y han desprendido de sus dimensiones individual y colectiva una serie de derechos protegidos por el mismo artículo, relativos a distintas formas de expresión humana<sup>22</sup>. Según han explicado estos organismos, el artículo 13 de la Convención Americana refleja un concepto amplio de la libertad de expresión fundado en la autonomía y dignidad de las personas<sup>23</sup>, y orientado a cumplir—como se verá más adelante—con una importante función democrática<sup>24</sup>.

21. Los principales tipos concretos de expresión que han sido objeto de pronunciamientos por parte de la CIDH y la Corte Interamericana son los que se reseñan a continuación.

22. *El derecho a hablar*, esto es, a expresar oralmente los pensamientos, ideas, información u opiniones. Se trata de un derecho básico que, al decir de la CIDH y la Corte Interamericana, constituye uno de los pilares de la libertad de expresión<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 75.

<sup>23</sup> CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 143. d).

<sup>24</sup> CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

<sup>25</sup> Corte I.D.H., *Caso López Alvarez Vs. Honduras*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 164; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 109; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 78; Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 147; Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 65; Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención

23. El derecho a hablar implica necesariamente el derecho de las personas a utilizar el idioma que elijan para expresarse<sup>26</sup>. Así, en el caso *López Álvarez Vs. Honduras*, la Corte Interamericana examinó el caso de un miembro de un grupo étnico que había sido privado de su libertad, y que durante el curso de su reclusión había sido afectado por la prohibición, impuesta por el director del penal, de hablar en el idioma de su etnia. En criterio de la Corte Interamericana, esta prohibición constituía una violación del artículo 13 de la Convención Americana, por cuanto “uno de los pilares de la libertad de expresión es precisamente el derecho a hablar, y [...] éste implica necesariamente el derecho de las personas a utilizar el idioma de su elección en la expresión de su pensamiento. La expresión y la difusión de pensamientos e ideas son indivisibles, de modo que una restricción de las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente”<sup>27</sup>.

24. *El derecho a escribir*, esto es, a expresar en forma escrita o impresa los pensamientos, ideas, información u opiniones<sup>28</sup>, también en el idioma que quien se expresa elija para hacerlo. La CIDH y la Corte Interamericana han protegido diversas manifestaciones del derecho a escribir, por ejemplo, en casos de quienes escriben libros<sup>29</sup>, artículos periodísticos<sup>30</sup> o formulan opiniones<sup>31</sup>.

25. *El derecho a difundir las expresiones* habladas o escritas de pensamientos, informaciones, ideas u opiniones, por los medios de difusión que se elijan para comunicarlas al mayor número posible de destinatarios. En este sentido, la Corte Interamericana ha enfatizado que: (a) la libertad de expresión no se agota en el derecho abstracto a hablar o escribir, sino que abarca inseparablemente el derecho a la difusión del pensamiento, la información, las ideas y las opiniones por cualesquiera medios apropiados que se elijan, para hacerlo llegar al mayor número de destinatarios<sup>32</sup>; (b) para garantizar efectivamente esta libertad, el Estado no sólo debe proteger el ejercicio del derecho a hablar o escribir las ideas y la información, sino que está en el deber de no restringir su difusión a través de la

---

Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 31.

<sup>26</sup> Corte I.D.H., *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 164

<sup>27</sup> Corte I.D.H., *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 164.

<sup>28</sup> Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 109; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 78; Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 147; Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001, Serie C No. 73, párr. 65.

<sup>29</sup> Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135; Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177.

<sup>30</sup> Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107.

<sup>31</sup> Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C No. 111.

<sup>32</sup> Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 73; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 109; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 78; Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 147; Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 65; Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 31.

prohibición o regulación desproporcionada de los medios escogidos para que los destinatarios puedan recibirlas<sup>33</sup>; y (c) cuando la Convención Americana establece que la libertad de expresión comprende el derecho a difundir informaciones e ideas “por cualquier [...] procedimiento”, está estableciendo que la expresión y la difusión de pensamientos e ideas son indivisibles, y en ese sentido cualquier limitación de los medios y posibilidades de difusión de la expresión es, directamente y en la misma medida, una afectación de la libertad de expresión<sup>34</sup>—lo cual implica, entre otras, que las restricciones a los medios de comunicación son también restricciones de la libertad de expresión<sup>35</sup>. Por ejemplo, en el caso *Palamara Iribarne Vs. Chile*, la Corte Interamericana explicó que el respeto por la libertad de expresión obliga a los Estados no solamente a permitir que las personas se expresen verbalmente o por escrito, sino a no impedir que difundan sus expresiones a través de medios tales como la publicación de un libro. En términos de la Corte Interamericana, “para que el Estado garantizara efectivamente el ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión del señor Palamara Iribarne no bastaba con que permitiera que escribiera sus ideas y opiniones, sino que tal protección comprendía el deber de no restringir su difusión, de forma tal que pudiera distribuir el libro utilizando cualquier medio apropiado para hacer llegar tales ideas y opiniones al mayor número de destinatarios, y que éstos pudieran recibir tal información”<sup>36</sup>.

26. *El derecho a la expresión artística o simbólica, a la difusión de la expresión artística, y al acceso al arte, en todas sus formas*<sup>37</sup>.

27. *El derecho a buscar, a recibir y a acceder a expresiones, ideas, opiniones e información de toda índole*. Según han explicado la CIDH y la Corte Interamericana, el derecho a la libertad de expresión también faculta a sus titulares para buscar, procurar, obtener y recibir todo tipo de información, ideas, expresiones, opiniones y pensamientos. El derecho de acceso a la información, particularmente a la información que está en poder del Estado, es una manifestación específica y crucial de esta libertad, que ha merecido especial atención en el sistema interamericano.

---

<sup>33</sup> Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 73; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 109; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 78; Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 147; Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 65; Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 31.

<sup>34</sup> Corte I.D.H., *Caso López Alvarez Vs. Honduras*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 164; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 72; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 109; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 78; Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 147; Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001, Serie C No. 73, párr. 36.

<sup>35</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 36.

<sup>36</sup> Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 73.

<sup>37</sup> CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *“La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 61. b).

28. *El derecho de tener acceso a la información sobre sí mismo contenida en bases de datos o registros públicos o privados, con el derecho correlativo a actualizarla, rectificarla o enmendarla.*

29. *El derecho a poseer información escrita o en cualquier otro medio, a transportar dicha información y a distribuirla.* Los organismos interamericanos han protegido esta manifestación de la libertad de expresión, por ejemplo, en casos de posesión de periódicos o medios impresos para la distribución o uso personal<sup>38</sup>, o de posesión, transporte, envío y recepción de libros<sup>39</sup>.

## 2. Tipos de discurso protegidos según su contenido

### a. Presunción de cobertura *ab initio* para todo tipo de expresiones, incluidos los discursos ofensivos, chocantes o perturbadores

30. En principio, todas las formas de discurso están protegidas por el derecho a la libertad de expresión, independientemente de su contenido y de la mayor o menor aceptación social y estatal con la que cuenten. Esta presunción general de cobertura de todo discurso expresivo se explica por la obligación primaria de neutralidad del Estado ante los contenidos y, como consecuencia, por la necesidad de garantizar que, en principio, no existan personas, grupos, ideas o medios de expresión excluidos *a priori* del debate público.

31. De particular importancia es la regla según la cual la libertad de expresión debe garantizarse no sólo en cuanto a la difusión de ideas e informaciones recibidas favorablemente o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también en cuanto a las que ofenden, chocan, inquietan, resultan ingratas o perturban al Estado o a cualquier sector de la población<sup>40</sup>. Así lo exigen el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin los cuales no existe una sociedad democrática<sup>41</sup>. En este sentido, se ha señalado la especial importancia que tiene proteger la libertad de expresión “en lo que se refiere a las opiniones minoritarias, incluyendo aquéllas que ofenden, resultan chocantes o perturban a la mayoría”<sup>42</sup>; y se ha enfatizado que las restricciones a la libertad de expresión “no deben

<sup>38</sup> CIDH. Informe No. 3/98. Caso No. 11.221. *Tarcisio Medina Charry*. Colombia. 7 de abril de 1998, párr. 77.

<sup>39</sup> CIDH. Informe No. 2/96. Caso No. 10.325. *Steve Clark y otros*. Granada. 1º de marzo de 1996.

<sup>40</sup> Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 113; Corte I.D.H., *Caso de “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 69; Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr.105; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 116; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

<sup>41</sup> Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 113; Corte I.D.H., *Caso de “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 69; Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr.105; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 116; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

<sup>42</sup> CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

'perpetuar los prejuicios ni fomentar la intolerancia'"<sup>43</sup>. En igual orden de ideas, resulta claro que el deber de no interferir con el derecho de acceso a la información de todo tipo, se extiende a la circulación de información, ideas y expresiones que puedan o no contar con el beneplácito personal de quienes representan la autoridad estatal en un momento dado<sup>44</sup>.

## **b. Discursos especialmente protegidos**

32. Si bien todas las formas de expresión están, en principio, protegidas por la libertad consagrada en el artículo 13 de la Convención Americana, existen ciertos tipos de discurso que reciben una protección especial, por su importancia para el ejercicio de los demás derechos humanos o para la consolidación, funcionamiento y preservación de la democracia. En la jurisprudencia interamericana, tales modos de discurso especialmente protegidos son los tres siguientes: (a) el discurso político y sobre asuntos de interés público; (b) el discurso sobre funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones y sobre candidatos a ocupar cargos públicos; y (c) el discurso que configura un elemento de la identidad o la dignidad personales de quien se expresa.

### **i. Discurso político y sobre asuntos de interés público**

33. El funcionamiento de la democracia exige el mayor nivel posible de discusión pública sobre el funcionamiento de la sociedad y del Estado en todos sus aspectos, esto es, sobre los asuntos de interés público. En un sistema democrático y pluralista, las acciones y omisiones del Estado y de sus funcionarios deben sujetarse a un escrutinio riguroso, no sólo por los órganos internos de control, sino también por la prensa y la opinión pública. La gestión pública y los asuntos de interés común deben ser objeto de control por la sociedad en su conjunto. El control democrático de la gestión pública, a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades del Estado y la responsabilidad de los funcionarios públicos sobre sus actuaciones, y es un medio para lograr el máximo nivel de participación ciudadana. De allí que el adecuado desenvolvimiento de la democracia requiera la mayor circulación de informes, opiniones e ideas sobre asuntos de interés público<sup>45</sup>.

34. En este mismo sentido, la jurisprudencia interamericana ha definido la libertad de expresión como, "el derecho del individuo y de toda la comunidad a participar en debates activos, firmes y desafiantes respecto de todos los aspectos vinculados al funcionamiento normal y armónico de la sociedad"<sup>46</sup>; ha enfatizado que la libertad de expresión es una de las formas más eficaces de denuncia de la corrupción; y ha señalado que en el debate sobre asuntos de interés público, se protege tanto la emisión de

<sup>43</sup> CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

<sup>44</sup> CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso "*La Última Tentación de Cristo*" (*Olmedo Bustos y otros*) Vs. Chile. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 61. c).

<sup>45</sup> Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párrs. 57 y 87; Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrs. 84, 86 y 87; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 83; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 127.

<sup>46</sup> CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72. c).

expresiones inofensivas y bien recibidas por la opinión pública, como aquellas que chocan, irritan o inquietan a los funcionarios públicos, a los candidatos a ejercer cargos públicos, o a un sector cualquiera de la población<sup>47</sup>.

35. En consecuencia, las expresiones, informaciones y opiniones atinentes a asuntos de interés público, al Estado y sus instituciones, gozan de mayor protección bajo la Convención Americana, lo cual implica que el Estado debe abstenerse con mayor rigor de establecer limitaciones a estas formas de expresión, y que las entidades y funcionarios que conforman el Estado, así como quienes aspiran a ocupar cargos públicos, en razón de la naturaleza pública de las funciones que cumplen, deben tener un mayor umbral de tolerancia ante la crítica<sup>48</sup>. En una sociedad democrática, dada la importancia del control de la gestión pública a través de la opinión, hay un margen reducido a cualquier restricción del debate político o de cuestiones de interés público<sup>49</sup>.

36. Por ejemplo, en el caso *Tristán Donoso Vs. Panamá*, la Corte Interamericana consideró que la denuncia sobre el uso de una interceptación ilegal de una conversación privada de un abogado por parte del Procurador General de la Nación, en un contexto de intensos cuestionamientos sobre la facultad del funcionario estatal para ordenar interceptaciones, era un asunto de interés público actual. Al respecto, la Corte Interamericana señaló que, “la forma en que un funcionario público de alta jerarquía, como lo es el Procurador General de la Nación, realiza las funciones que le han sido atribuidas por ley, en este caso la interceptación de comunicaciones telefónicas, y si las efectúa de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento jurídico nacional, reviste el carácter de interés público. Dentro de la serie de cuestionamientos públicos que se estaban haciendo al ex Procurador por parte de varias autoridades del Estado, como el Defensor del Pueblo y el Presidente de la Corte Suprema, fue que la víctima, en conferencia de prensa, afirmó que dicho funcionario público había grabado una conversación telefónica y que la había puesto en conocimiento de la Junta Directiva del Colegio Nacional de Abogados [...]. La Corte [Interamericana] considera que el señor Tristán Donoso realizó manifestaciones sobre hechos que revestían el mayor interés público en el marco de un intenso debate público sobre las atribuciones del Procurador General de la Nación para interceptar y grabar conversaciones telefónicas, debate en el que estaban inmersas, entre otras, autoridades judiciales”<sup>50</sup>. En criterio de la Corte Interamericana, la importancia de no inhibir el debate democrático sobre un asunto de interés público es un elemento que debe ser ponderado por el juez al establecer posibles responsabilidades ulteriores por el ejercicio de la libertad de expresión: “el poder judicial debe tomar en consideración el contexto en el que se realizan las expresiones en asuntos de interés público; el juzgador debe ‘ponderar el respeto a los derechos o a la

---

<sup>47</sup> Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 88; Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001, Serie C No. 73, párr. 69; Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 152; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 83.

<sup>48</sup> Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 83; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 125; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101.2.c).

<sup>49</sup> Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 127; Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 155.; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

<sup>50</sup> Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 121.

reputación de los demás con el valor que tiene en una sociedad democrática el debate abierto sobre temas de interés o preocupación pública”<sup>51</sup>.

37. La importancia prevaeciente de la discusión sobre asuntos de interés público conduce, además, a la protección reforzada del derecho de acceso a la información sobre asuntos públicos. Pese a que este tema será explicado en detalle más adelante, resulta relevante recordar que sólo a través del acceso a la información bajo control del Estado que sea de interés público, los ciudadanos pueden cuestionar, indagar y considerar si se está dando cumplimiento adecuado a las funciones públicas<sup>52</sup>.

38. En forma conexas, la jurisprudencia interamericana ha resaltado la importancia del rol de los medios de comunicación en la información amplia sobre asuntos de interés público que afectan a la sociedad<sup>53</sup>; ha explicado en este sentido que la libertad de expresión otorga, tanto a los directivos de medios de comunicación como a los periodistas que laboran en ellos, el derecho de investigar y difundir por esa vía hechos de interés público<sup>54</sup>; y ha explicado que el procesamiento de personas, incluidos periodistas y comunicadores sociales, por el mero hecho de investigar, escribir y publicar información de interés público, viola la libertad de expresión al desestimular el debate público sobre asuntos de interés para la sociedad<sup>55</sup> y generar un efecto de autocensura<sup>56</sup>.

## ii. **Discurso sobre funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones y sobre candidatos a ocupar cargos públicos**

39. Las expresiones, informaciones, ideas y opiniones sobre funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones y sobre candidatos a ejercer cargos públicos también gozan de un nivel especial de protección bajo la Convención Americana, por las mismas razones que explican la protección especial del discurso político y sobre asuntos de interés público.

40. Como se mencionó, el control democrático de la gestión pública, a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades del Estado y la responsabilidad de los funcionarios públicos sobre su gestión, así como la participación ciudadana más amplia. Por ello, en el contexto democrático, las expresiones sobre funcionarios públicos o personas que ejercen funciones públicas, así como sobre los candidatos a ejercer cargos públicos, deben gozar de un margen de apertura particularmente reforzado. En este sentido, los funcionarios públicos y quienes aspiran a serlo, en una sociedad democrática, tienen un umbral distinto de protección, que les expone en mayor grado al escrutinio y a la crítica del público, lo cual se justifica por el carácter de interés

---

<sup>51</sup> Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 123.

<sup>52</sup> Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 86.

<sup>53</sup> Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 57.

<sup>54</sup> Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 157.

<sup>55</sup> CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Kimel Vs. Argentina*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 37.

<sup>56</sup> CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Palamara Iribarne Vs. Chile*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 64. e).



público de las actividades que realizan, porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio más exigente y porque tienen una enorme capacidad de controvertir la información a través de su poder de convocatoria pública<sup>57</sup>. En efecto, debido a su condición—que implica una mayor influencia social y mayor facilidad de acceso a los medios de comunicación—éstos tienen más posibilidades de dar explicaciones o responder a los cuestionamientos o las críticas que se les formulen<sup>58</sup>.

41. Dado que las expresiones e informaciones atinentes a los funcionarios públicos, a particulares involucrados voluntariamente en asuntos públicos, y a candidatos a ocupar cargos públicos, gozan de un mayor grado de protección<sup>59</sup>, el Estado debe abstenerse en mayor grado de imponer limitaciones a estas formas de expresión. Tales personas, en razón de la naturaleza pública de las funciones que cumplen, están sujetas a un tipo diferente de protección de su reputación o su honra frente a las demás personas, y correlativamente, deben tener un umbral mayor de tolerancia ante la crítica<sup>60</sup>. En este sentido, dado que el derecho a la libertad de expresión habilita al individuo y a la comunidad a participar en debates activos, firmes y desafiantes sobre todos los aspectos relativos al funcionamiento de la sociedad, este derecho cubre debates que pueden ser críticos e incluso ofensivos para los funcionarios públicos, los candidatos a ocupar cargos públicos o las personas vinculadas a la formación de la política pública<sup>61</sup>. En términos de la CIDH, “[e]l tipo de debate político a que da lugar el derecho a la libertad de expresión generará inevitablemente ciertos discursos críticos o incluso ofensivos para quienes ocupan cargos públicos o están íntimamente vinculados a la formulación de la política pública”<sup>62</sup>. Ello no implica que los funcionarios públicos no puedan ser judicialmente protegidos en cuanto a su honor cuando éste sea objeto de ataques injustificados, pero han de serlo de forma acorde

---

<sup>57</sup> Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párrs. 86-88; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 83; Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 69; Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párrs. 152 y 155; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 83; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 125 a 129; Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 87; Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 115

<sup>58</sup> Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 122.

<sup>59</sup> Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 86; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 82.

<sup>60</sup> Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párrs. 86-88; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párrs. 83-84; Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 69; Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párrs. 152 y 155; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 83; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 125 a 129; Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151, párr. 87.

<sup>61</sup> CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72. c).

<sup>62</sup> CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III Apartado B. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

con los principios del pluralismo democrático<sup>63</sup>, y a través de mecanismos que no tengan la potencialidad de generar inhibición ni autocensura.

42. Por otra parte, la jurisprudencia interamericana ha señalado que la libertad de expresión comprende el derecho a hacer denuncias sobre violaciones a los derechos humanos por parte de funcionarios públicos; que la obstrucción de este tipo de denuncias o su silenciamiento conlleva una violación de la libertad de expresión en sus dimensiones individual y colectiva<sup>64</sup>; y que, en una sociedad democrática, la prensa tiene derecho a informar libremente y criticar al gobierno, y el pueblo tiene derecho a ser informado sobre distintas visiones de lo que ocurre en la comunidad. En particular, se encuentran especialmente protegidas las denuncias por las violaciones de los derechos humanos cometidas por agentes del Estado<sup>65</sup>.

43. Distintas decisiones de la CIDH y la Corte Interamericana ilustran el tipo de discursos que quedan cobijados bajo este nivel reforzado de protección. Un ejemplo de esta regla se presenta en el caso *Palamara Iribarne Vs. Chile*. Palamara había sido condenado penalmente por desacato, en virtud de declaraciones críticas que había realizado contra los funcionarios de la justicia penal militar que instruían un proceso en su contra.

44. La Corte Interamericana, aludiendo a las declaraciones de Palamara ante los medios en las cuales criticó la actuación de la justicia penal militar en su caso, estableció que resultaba “lógico y apropiado que las expresiones concernientes a funcionarios públicos o a otras personas que ejercen funciones de una naturaleza pública gocen, en los términos del artículo 13.2 de la Convención [Americana], de una mayor protección que permita un margen de apertura para un debate amplio, esencial para el funcionamiento de un sistema verdaderamente democrático”<sup>66</sup>. La Corte Interamericana encontró que este estándar resultaba aplicable a las declaraciones críticas de Palamara frente a las actuaciones de la justicia penal militar en relación con el proceso que se le seguía. En términos de la Corte Interamericana, “el control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública, razón por la cual se debe tener una mayor tolerancia y apertura a la crítica frente a afirmaciones y apreciaciones vertidas por las personas en ejercicio de dicho control democrático. Ello se aplica a los funcionarios y miembros de la armada, incluyendo aquellos que integran los tribunales. Además, al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad”<sup>67</sup>.

---

<sup>63</sup> Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 128.

<sup>64</sup> CIDH. Informe No. 20/99. Caso No. 11.317. *Rodolfo Robles Espinoza e Hijos*. Perú. 23 de febrero de 1999.

<sup>65</sup> CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 143. g) y h).

<sup>66</sup> Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 83; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 82.

<sup>67</sup> Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 83; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 82.

45. En la misma línea, en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*<sup>68</sup>, la Corte Interamericana consideró que estaba especialmente protegida la reproducción fiel en un diario local de ciertas afirmaciones publicadas en la prensa europea, que comprometían seriamente la reputación de un alto funcionario público costarricense destacado en Bélgica. Tales publicaciones se referían a la supuesta comisión de delitos graves por parte del (entonces) representante diplomático de Costa Rica ante la Organización Internacional de la Energía Atómica, en el marco de un supuesto pago de comisiones ilegales. La Corte Interamericana, resaltando que, en relación con las limitaciones admisibles a la libertad de expresión, siempre debe distinguirse las expresiones referidas a personas públicas de las que aluden a particulares, explicó que, “es lógico y apropiado que las expresiones concernientes a funcionarios públicos o a otras personas que ejercen funciones de una naturaleza pública deben gozar, en los términos del artículo 13.2 de la Convención [Americana], de un margen de apertura a un debate amplio respecto de asuntos de interés público, el cual es esencial para el funcionamiento de un sistema verdaderamente democrático. Esto no significa, de modo alguno, que el honor de los funcionarios públicos o de las personas públicas no deba ser jurídicamente protegido, sino que éste debe serlo de manera acorde con los principios del pluralismo democrático”<sup>69</sup>. También señaló que, “el acento de este umbral diferente de protección no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada. Aquellas personas que influyen en cuestiones de interés público se han expuesto voluntariamente a un escrutinio público más exigente y, consecuentemente, se ven expuestos a un mayor riesgo de sufrir críticas, ya que sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público”<sup>70</sup>.

46. Un tercer caso de la Corte Interamericana que muestra los discursos que reciben especial protección bajo la Convención Americana es *Ricardo Canese Vs. Paraguay*<sup>71</sup>. En este caso, la Corte Interamericana estudió la situación de Ricardo Canese, candidato presidencial en la contienda electoral paraguaya de 1992, quien fue objeto de una condena penal por el delito de difamación como consecuencia de afirmaciones que hizo mientras era candidato y en el curso de la campaña, señalando que su contraparte en el proceso electoral había sido el “prestanombre” de la familia del antiguo dictador Stroessner y representado veladamente sus intereses económicos en un consorcio que participó en la construcción y desarrollo del Complejo Hidroeléctrico de Itaipú. A raíz de estas declaraciones y a partir de una querrela criminal presentada por ciertos socios de tal consorcio, Canese fue condenado por el delito de difamación a pena privativa de la libertad, al pago de una multa, y durante el proceso fue afectado por una prohibición permanente para salir del país que fue levantada únicamente en circunstancias excepcionales y de forma inconsistente. La Corte Interamericana, luego de resaltar la importante función democrática del ejercicio pleno de la libertad de expresión, y su trascendencia acentuada en el ámbito electoral, concluyó que en este caso se había presentado una violación de la libertad de expresión protegida por el artículo 13. Para llegar a esta conclusión, la Corte Interamericana tuvo en cuenta particularmente que las declaraciones de Canese se habían realizado en el contexto de una campaña electoral presidencial respecto de asuntos de interés público, “circunstancia en la cual las opiniones y críticas se emiten de una manera más abierta, intensa y dinámica acorde con los principios del pluralismo democrático”, motivo por el cual en este caso “el juzgador

<sup>68</sup> Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107.

<sup>69</sup> Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 128.

<sup>70</sup> Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 129.

<sup>71</sup> Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111.

debía ponderar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás con el valor que tiene en una sociedad democrática el debate abierto sobre temas de interés o preocupación pública”<sup>72</sup>.

47. Al igual que en sus anteriores decisiones, la Corte Interamericana concluyó que el proceso y la sanción penal aplicados a Canese constituyeron una sanción innecesaria y excesiva, que limitó el debate abierto sobre temas de interés público y restringió la libertad de expresión del afectado durante el resto de la campaña electoral. En términos de la Corte Interamericana, “se limitó desproporcionadamente la libertad de pensamiento y de expresión de la presunta víctima sin tomar en consideración que sus declaraciones se referían a cuestiones de interés público”<sup>73</sup>. Así, se trató de una restricción o limitación a la libertad de expresión excesiva en una sociedad democrática, contraria al artículo 13 de la Convención Americana.

48. Un cuarto caso de la Corte Interamericana que ilustra esta misma regla es *Kimel Vs. Argentina*<sup>74</sup>. En este caso, la Corte Interamericana estudió la situación del periodista y escritor argentino, Eduardo Kimel, que había escrito y publicado un libro en el cual criticaba duramente la actuación de un juez, para entonces retirado, que durante su servicio activo había tenido la tarea de investigar la comisión de una masacre contra ciertos religiosos durante el período de la dictadura militar. En el libro, Kimel afirmaba que el juez había actuado en forma condescendiente con la dictadura, ya que, habiendo conocido indicios de que el crimen había sido ordenado por los altos mandos militares, paralizó la investigación<sup>75</sup>. El juez retirado promovió, con ocasión del libro, un proceso criminal por calumnia contra Kimel, quien resultó condenado a un año de prisión (en suspenso) y a una indemnización monetaria por causa de su publicación. La Corte Interamericana consideró que se había presentado en este caso una violación del artículo 13 de la Convención Americana por haberse utilizado en forma innecesaria y desproporcionada el poder punitivo del Estado, conclusión a la que llegó teniendo en cuenta, entre otros factores, (i) que la crítica de Kimel se formuló sobre temas de notorio interés público, y (ii) que el libro en cuestión se refería a las actuaciones de un juez en ejercicio de su cargo. A este respecto, la Corte Interamericana resaltó que en tanto funcionario público, el juez criticado estaba expuesto a un nivel más amplio de crítica por la opinión pública; que “[el] control democrático a través de la opinión pública fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública”, por lo cual éstos deben mostrar “mayor tolerancia frente a afirmaciones y apreciaciones vertidas por los ciudadanos en ejercicio de dicho control democrático”, puesto que “tales son las demandas del pluralismo propio de una sociedad democrática, que requiere la mayor circulación de informes y opiniones sobre

---

<sup>72</sup> Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 105.

<sup>73</sup> Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 106.

<sup>74</sup> Corte I.D.H., *Caso Eduardo Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177.

<sup>75</sup> El fragmento relevante del libro de Kimel que se cita en el fallo de la Corte Interamericana es el siguiente: “[el] juez Rivarola realizó todos los trámites inherentes. Acopió los partes policiales con las primeras informaciones, solicitó y obtuvo las pericias forenses y las balísticas. Hizo comparecer a una buena parte de las personas que podían aportar datos para el esclarecimiento. Sin embargo, la lectura de las fojas judiciales conduce a una primera pregunta: ¿se quería realmente llegar a una pista que condujera a los victimarios? La actuación de los jueces durante la dictadura fue, en general, condescendiente cuando no cómplice de la represión dictatorial. En el caso de los palotinos, el juez Rivarola cumplió con la mayoría de los requisitos formales de la investigación, aunque resulta ostensible que una serie de elementos decisivos para la elucidación del asesinato no fueron tomados en cuenta. La evidencia de que la orden del crimen había partido de la entraña del poder militar paralizó la pesquisa, llevándola a un punto muerto.” Corte I.D.H., *Caso Eduardo Kimel Vs. Argentina*. Sentencia del 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr.42.

asuntos de interés público”; y que en el debate sobre asuntos de interés público, la Convención Americana protege tanto la emisión de expresiones inofensivas y bien recibidas por la opinión pública, como “aquellas que chocan, irritan o inquietan a los funcionarios públicos o a un sector cualquiera de la población”, dado que “en una sociedad democrática, la prensa debe informar ampliamente sobre cuestiones de interés público, que afectan bienes sociales, y los funcionarios rendir cuentas de su actuación en el ejercicio de sus tareas públicas”<sup>76</sup>.

49. Un quinto caso es *Tristán Donoso Vs Panamá*, donde la Corte Interamericana protegió los derechos del abogado Tristán Donoso, condenado por el delito de calumnia, debido a las acusaciones que efectuó contra el Procurador General de la Nación en una rueda de prensa en la que afirmó que ese funcionario había interceptado y usado ilegalmente sus comunicaciones privadas. Con posterioridad, el funcionario estatal resultó judicialmente absuelto de tal acusación. En esta sentencia, la Corte Interamericana recordó que, “las expresiones concernientes a la idoneidad de una persona para el desempeño de un cargo público o a los actos realizados por funcionarios públicos en el desempeño de sus labores gozan de mayor protección, de manera tal que se propicie el debate democrático”<sup>77</sup>. Asimismo, indicó que “en una sociedad democrática los funcionarios públicos están más expuestos al escrutinio y la crítica del público. Este diferente umbral de protección se explica porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio más exigente. Sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público”<sup>78</sup>.

50. La Corte Interamericana consideró que en este caso las sanciones impuestas habían resultado desproporcionadas. En primer lugar, la Corte Interamericana tuvo en cuenta que las afirmaciones por las cuales Tristán Donoso fue condenado se referían a “una persona que ostentaba uno de los más altos cargos públicos en su país [el Procurador]”<sup>79</sup>. Asimismo, el tribunal entendió que se trataba de un tema de interés público, dado el contexto y el amplio debate bajo el cual se habían efectuado tales afirmaciones. Finalmente, la Corte Interamericana consideró que, dados los elementos de juicio con los cuales contaba el abogado al momento de proferir las aseveraciones estudiadas, “no era posible afirmar que su expresión estuviera desprovista de fundamento, y que consecuentemente hiciera del recurso penal una vía necesaria”<sup>80</sup>. Todo lo anterior, a pesar de que Tristán Donoso efectivamente imputó al Procurador General de la Nación la comisión de un delito del cual luego fue absuelto judicialmente.

51. A diciembre de 2009, el último caso estudiado por la Corte Interamericana en la materia que nos ocupa es el caso *Usón Ramírez Vs Venezuela*. Usón, militar en retiro, fue condenado por el delito de “injuria contra la Fuerza Armada Nacional” por haber emitido varias opiniones críticas de la actuación de dicha institución en el llamado caso del “Fuerte Mara”. En dicho caso, un grupo de soldados resultó gravemente quemado en una celda de castigo. Usón fue condenado específicamente por haber afirmado en un programa de televisión que, de ser cierta la información que estaba circulando sobre el tipo y grado de las

---

<sup>76</sup> Corte I.D.H., *Caso Eduardo Kimel*. Sentencia del 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párrs. 87 y 88.

<sup>77</sup> Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 115.

<sup>78</sup> Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 115.

<sup>79</sup> Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 122.

<sup>80</sup> Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 126.

quemaduras, los soldados habrían sido agredidos de forma premeditada con un lanzallamas. A juicio de Usón, el tipo de quemaduras que describía el padre de uno de los soldados sólo podía ser el resultado del uso de este tipo de arma. Asimismo, de acuerdo con Usón, su utilización tenía que ser premeditada debido a las diferentes acciones que debían agotarse para llevar el lanzallamas hasta ese lugar, cargarlo y activarlo, temas en los cuales tenía conocimiento dado que había pertenecido a las Fuerzas Armadas. Como consecuencia de las declaraciones emitidas, Usón Ramírez fue juzgado y condenado a cumplir la pena de cinco años y seis meses de prisión por el delito de “injuria contra la Fuerza Armada Nacional” establecido en el artículo 505 del Código Orgánico de Justicia Militar, según el cual, “[i]ncurrirá en la pena de tres a ocho años de prisión el que en alguna forma injurie, ofenda o menosprecie a las Fuerzas Armadas Nacionales o alguna de sus unidades”.

52. En este caso, la Corte Interamericana estimó que la norma penal aplicada para sancionar a Usón no cumplía las exigencias del principio de legalidad, pues no resultaba claramente establecido cuál era el ámbito de la conducta protegida por el derecho a la libertad de expresión y cuál el ámbito de la sanción por “injuria a la Fuerza Armada Nacional”. Asimismo, la Corte Interamericana entendió que la aplicación del derecho penal al caso estudiado, no era idónea, necesaria y proporcional. La Corte Interamericana consideró que las afirmaciones de Usón estaban especialmente protegidas por referirse a entidades del Estado sobre las que había un importante debate público: “los señalamientos realizados por el señor Usón Ramírez se relacionaban con temas de notorio interés público. No obstante la existencia de un interés público sobre lo acontecido en el Fuerte Mara, dependencia de las Fuerzas Armadas del Estado, el señor Usón Ramírez fue juzgado y condenado sin que se tuvieran en cuenta los requisitos que se desprenden de la Convención Americana referentes a la mayor tolerancia que exigen aquellas afirmaciones y apreciaciones vertidas por los ciudadanos en ejercicio del control democrático”<sup>81</sup>. La Corte Interamericana encontró que el Estado violó, entre otros, el principio de legalidad y el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, reconocidos en los artículos 9, 13.1 y 13.2 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la misma, en perjuicio de Francisco Usón Ramírez. En consecuencia, la Corte Interamericana ordenó al Estado dejar sin efecto, en el plazo de un año, el proceso penal militar y modificar, en un plazo razonable, el artículo 505 del Código Orgánico de Justicia Militar.

### **iii. Discursos que expresan elementos esenciales de la identidad o dignidad personales**

53. Un tercer tipo de expresión que goza de especial protección bajo la Convención Americana agrupa los discursos que expresan elementos constitutivos de la identidad personal o de la dignidad de quien se expresa.

54. La jurisprudencia interamericana ha abordado expresamente este punto haciendo alusión al uso de la lengua de grupos étnicos o minoritarios. Ésta ha señalado que la utilización de la lengua propia es uno de los elementos más importantes dentro de la identidad de una etnia, ya que garantiza la expresión, difusión y transmisión de su cultura; y que ésta es uno de los elementos que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población general y que conforman su identidad cultural. Por ello, ha concluido que la prohibición de usar la lengua propia, en tanto forma de expresión de la pertenencia a una

---

<sup>81</sup> Corte I.D.H., *Caso Usón Ramírez Vs Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 83

minoría cultural, es especialmente grave y atenta contra la dignidad personal de sus miembros; y además resulta discriminatoria<sup>82</sup>.

55. Esta fue la decisión adoptada por la Corte Interamericana en el caso *López Álvarez Vs. Honduras*, en el cual examinó la prohibición impuesta por el director de un centro penal a la población garífuna que se encontraba allí recluida, de hablar en su propio idioma, y concluyó que se trataba de una restricción que no sólo era innecesaria e injustificada, sino que resultaba particularmente grave, “ya que el idioma materno representa un elemento de identidad del señor Alfredo López Álvarez como garífuna. De ese modo, la prohibición afectó su dignidad personal como miembro de dicha comunidad. [...] Los Estados deben tomar en consideración los datos que diferencian a los miembros de pueblos indígenas de la población en general, y que conforman la identidad cultural de aquéllos. La lengua es uno de los más importantes elementos de identidad de un pueblo, precisamente porque garantiza la expresión, difusión y transmisión de su cultura”<sup>83</sup>.

56. Otras formas discursivas que, de conformidad con el razonamiento anterior, han de gozar de especial nivel de protección por expresar un elemento integral de la identidad y dignidad personales, son el discurso religioso y aquellas que expresan la propia orientación sexual y la identidad de género. En efecto, de una parte, el artículo 12.1 de la Convención Americana, al proteger la libertad de conciencia y de religión, dispone expresamente que este derecho implica “la libertad de profesar y divulgar su religión y sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado”; y el artículo 12.3 establece que “la libertad de manifestar la propia religión y las propias creencias está sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás”. Asimismo, por su estrecha relación con la dignidad, la libertad y la igualdad de todos los seres humanos, en esta categoría de discursos especialmente protegidos se encuentran aquéllos que expresan la propia orientación sexual y la identidad de género. A este respecto, cabe recordar que la resolución 2435 (XXXVIII-O/08)<sup>84</sup> de la Asamblea General de la OEA, marcó un hito a nivel internacional en la materia.

### 3. Discursos no protegidos por la libertad de expresión

57. Sin perjuicio de la presunción de cobertura *ab initio* de toda forma de expresión humana por la libertad de expresión, existen ciertos tipos de discurso que, por virtud de prohibiciones expresas plasmadas en el derecho internacional de los derechos humanos, se encuentran excluidos del ámbito de cobertura de esta libertad. Son principalmente tres los discursos que no gozan de protección bajo el artículo 13 de la Convención Americana, según los tratados vigentes:

58. *La propaganda de la guerra y la apología del odio que constituya incitación a la violencia*. El artículo 13.5 de la Convención Americana dispone expresamente que, “[e]stará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”. La CIDH ha indicado, siguiendo reiterada

<sup>82</sup> Corte I.D.H., *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia del 1º de febrero de 2006. Serie C No. 141. párr. 169.

<sup>83</sup> Corte I.D.H., *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia del 1º de febrero de 2006. Serie C No. 141. párr. 169.

<sup>84</sup> Asamblea General de la OEA. Resolución 2435 (XXXVIII-O/08).

doctrina y jurisprudencia internacional en la materia, que la imposición de sanciones por el abuso de la libertad de expresión bajo el cargo de incitación a la violencia (entendida como la incitación a la comisión de crímenes, a la ruptura del orden público o de la seguridad nacional) debe tener como presupuesto la prueba actual, cierta, objetiva y contundente de que la persona no estaba simplemente manifestando una opinión (por dura, injusta o perturbadora que ésta sea), sino que tenía la clara intención de cometer un crimen y la posibilidad actual, real y efectiva de lograr sus objetivos<sup>85</sup>. Si no fuera así, se estaría admitiendo la posibilidad de sancionar opiniones, y todos los Estados estarían habilitados para suprimir cualquier pensamiento u expresión crítica de las autoridades que, como el anarquismo o las opiniones radicalmente contrarias al orden establecido, cuestionan incluso, la propia existencia de las instituciones vigentes. En una democracia, la legitimidad y fortaleza de las instituciones se arraigan y fortalecen gracias al vigor del debate público sobre su funcionamiento y no a su supresión. Asimismo, la jurisprudencia interamericana ha indicado claramente que, para que se imponga cualquier sanción en nombre de la defensa del orden público (entendido como la seguridad, salubridad o moralidad pública), es necesario demostrar que el concepto de “orden” que se está defendiendo no es autoritario, sino un orden democrático, entendido como la existencia de las condiciones estructurales para que todas las personas, sin discriminación, puedan ejercer sus derechos en libertad, con vigor y sin miedo a ser sancionados por ello. En efecto, para la Corte Interamericana, en términos generales, el “orden público” no puede ser invocado para suprimir un derecho garantizado por la Convención Americana, para desnaturalizarlo o para privarlo de contenido real. Si este concepto se invoca como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, debe ser interpretado de forma estrictamente ceñida a las justas exigencias de una sociedad democrática, que tenga en cuenta el equilibrio entre los diferentes intereses en juego, y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención Americana<sup>86</sup>.

59. *La incitación directa y pública al genocidio*, proscrita tanto a nivel del derecho internacional convencional—por el artículo III (c) de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio—como del derecho internacional consuetudinario.

60. *La pornografía infantil*, prohibida en términos absolutos por la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 34.c), por el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, y por el Convenio No. 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil (artículo 3.b). Esta prohibición, leída en conjunto con el artículo 19 de la Convención Americana, en virtud de la cual, “todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”, implica necesariamente que la pornografía infantil, en tanto forma discursiva violentamente lesiva de los derechos prevalecientes de los niños y de su interés superior, ha de estar excluida del rango de la protección provisto por la libertad de expresión.

---

<sup>85</sup> Al respecto, ver los siguientes casos del Tribunal Europeo: *Karatas v. Turquía* [GC], no. 23168/94. ECHR 1999-IV; *Gerger v. Turquía* [GC], no. 24919/94, 8 de julio de 1999; *Okçuoğlu v. Turquía* [GC], no. 24246/94, 8 de julio de 1999; *Arslan v. Turquía* [GC], no. 23462/94, 8 de julio de 1999, *Erdogdu v. Turquía*, no. 25723/94, § 69, ECHR 2000 – VI. Asimismo: Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 77.

<sup>86</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 67.



## D. Limitaciones a la libertad de expresión

### 1. Admisibilidad de limitaciones bajo la Convención Americana

61. La libertad de expresión no es un derecho absoluto<sup>87</sup>. El artículo 13 de la Convención Americana dispone expresamente—en sus incisos 2, 4 y 5—que puede estar sujeta a ciertas limitaciones, y establece el marco general de las condiciones que dichas limitaciones deben cumplir para ser legítimas<sup>88</sup>. La regla general se encuentra establecida en el inciso 2, en virtud del cual, el “ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: (a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o (b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”. Por su parte, el inciso 4 dispone que, “[l]os espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2”. El inciso 5 establece que, “[e]stará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional”.

62. Al interpretar este artículo, la jurisprudencia interamericana ha desarrollado un *test tripartito* para controlar la legitimidad de las limitaciones, en virtud del cual éstas deben cumplir con una serie de condiciones precisas para ser admisibles bajo la Convención Americana. Estas condiciones se explican en detalle a continuación. La CIDH y la Corte Interamericana también han considerado: (a) que ciertas formas de limitación de la libertad de expresión son inadmisibles, y (b) que algunos tipos de limitaciones, por el tipo de discurso sobre el cual recaen o por los medios que utilizan, se deben sujetar a un examen más estricto y exigente para ser válidas bajo la Convención Americana—tema que igualmente se explica más adelante.

63. Las reglas atinentes a la admisibilidad de las restricciones se aplican a todos los elementos constitutivos de la libertad de expresión, en sus diversas manifestaciones. Así, por ejemplo, deben cumplir con estas condiciones las limitaciones impuestas a la expresión de los pensamientos e ideas propios, al acceso, la difusión y la circulación de la información, y a los medios de comunicación<sup>89</sup>.

<sup>87</sup> Corte I.D.H., *Caso Eduardo Kimel VS. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 54; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No.135, párr. 79; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 120; Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 110; Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 106; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 117; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

<sup>88</sup> Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 120; Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 35; CIDH. Informe No. 11/96, Caso No. 11.230. *Francisco Martorell*. Chile. 3 de mayo de 1996, párr. 55; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72.a).

<sup>89</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 36.

64. Por otra parte, las reglas sobre las condiciones que deben cumplir las restricciones a la libertad de expresión para ser legítimas, se aplican tanto a las leyes que las establecen como tales, como a las decisiones y los actos administrativos, judiciales, policiales o de cualquier otra índole que las materializan, es decir, a toda manifestación del poder estatal que incida sobre el pleno ejercicio de la libertad de expresión<sup>90</sup>. Los tipos de actos estatales constitutivos de limitaciones a la libertad de expresión sobre los que se ha pronunciado la jurisprudencia interamericana incluyen: decisiones de fiscales y jueces que forman parte de la justicia penal militar adoptadas en el curso de los procesos que adelantan<sup>91</sup>, órdenes impartidas por miembros de la fuerza pública a sus subordinados<sup>92</sup>, órdenes impartidas por los directores de centros de reclusión sobre el comportamiento de los internos<sup>93</sup>, decisiones de jueces penales<sup>94</sup>, actos administrativos propios del Poder Ejecutivo<sup>95</sup>, e incluso normas legales y constitucionales<sup>96</sup>, entre otros.

65. También ha explicado la Corte Interamericana que la concordancia entre las limitaciones a la libertad de expresión y la Convención Americana se debe evaluar con referencia a los hechos del caso en su totalidad y a las circunstancias y el contexto en el cual ocurrieron, no solo sujetándose al estudio del acto en cuestión<sup>97</sup>. En este sentido, en el caso *Tristán Donoso Vs. Panamá*, la Corte Interamericana afirmó que tanto el contexto en el cual se producen las expresiones objeto de juicio, como la importancia del debate democrático sobre temas de interés público, son elementos que deben ser positivamente valorados por el juez al establecer posibles responsabilidades ulteriores: “el [P]oder [J]udicial debe tomar en consideración el contexto en el que se realizan las expresiones en asuntos de interés público; el juzgador debe ‘ponderar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás con el valor que tiene en una sociedad democrática el debate abierto sobre temas de interés o preocupación pública’”<sup>98</sup>.

---

<sup>90</sup> Corte I.D.H., *Caso López Alvarez Vs. Honduras*. Sentencia del 1º de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 165.

<sup>91</sup> Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135.

<sup>92</sup> Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135.

<sup>93</sup> Corte I.D.H., *Caso López Alvarez Vs. Honduras*. Sentencia del 1º de febrero de 2006, Serie C No. 141.

<sup>94</sup> Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107; Corte I.D.H., *Caso Eduardo Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177; Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193.

<sup>95</sup> Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia del 6 de febrero de 2001, Serie C No. 74.

<sup>96</sup> Corte IDH, *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73.

<sup>97</sup> Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia del 6 de febrero de 2001, Serie C No. 74, párr. 154.

<sup>98</sup> Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 123.

## **2. Condiciones que deben cumplir las limitaciones para ser legítimas según la Convención Americana**

### **a. Regla general: Compatibilidad de las limitaciones con el principio democrático**

66. En términos generales, la jurisprudencia interamericana ha explicado que, “las restricciones a la libertad de expresión deben incorporar las exigencias justas de una sociedad democrática”<sup>99</sup>; que “las normas al amparo de las cuales se interpretan estas restricciones deben ser compatibles con la preservación y el desarrollo de sociedades democráticas conforme lo estipulan los artículos 29 y 32 de la Convención [Americana]”<sup>100</sup>; y que “la interpretación de las restricciones a la libertad de expresión (artículo 13(2)) debe ‘juzgarse haciendo referencia a las necesidades legítimas de las sociedades y las instituciones democráticas’, dado que la libertad de expresión es esencial para toda forma de gobierno democrática”<sup>101</sup>. En los párrafos que siguen se explican las condiciones específicas que surgen de esta regla general.

### **b. Condiciones específicas derivadas del artículo 13.2: El *test* tripartito**

67. Según ha sido interpretado por la jurisprudencia interamericana, el artículo 13.2 de la Convención Americana exige el cumplimiento de las siguientes tres condiciones básicas para que una limitación al derecho a la libertad de expresión sea admisible: (1) la limitación debe haber sido definida en forma precisa y clara a través de una ley formal y material, (2) la limitación debe estar orientada al logro de objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana, y (3) la limitación debe ser necesaria en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que se buscan; estrictamente proporcionada a la finalidad perseguida; e idónea para lograr el objetivo imperioso que pretende lograr.

68. Corresponde a la autoridad que impone las limitaciones demostrar que dichas condiciones han sido cumplidas. Por otra parte, todas las condiciones enunciadas deben ser cumplidas simultáneamente para que las limitaciones impuestas sean legítimas bajo la Convención Americana. A continuación se explica con mayor detalle el contenido de cada una de ellas.

#### **i. Las limitaciones deben establecerse mediante leyes redactadas de manera clara y precisa**

69. Toda limitación a la libertad de expresión debe encontrarse establecida en forma previa y de manera expresa, taxativa, precisa y clara en una ley<sup>102</sup>, tanto en el sentido

<sup>99</sup> CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

<sup>100</sup> CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

<sup>101</sup> CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

<sup>102</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs. 39-40; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 79; Corte

formal como material<sup>103</sup>. Lo anterior significa que el texto de la ley debe establecer en forma diáfana las causales de responsabilidad posterior a las que puede estar sujeto al ejercicio de la libertad de expresión. Las leyes que establecen las limitaciones a la libertad de expresión deben estar redactadas en los términos más claros y precisos posibles, ya que el marco legal debe proveer seguridad jurídica a los ciudadanos.

70. En este sentido, las normas legales vagas o ambiguas que por esta vía otorgan facultades discrecionales muy amplias a las autoridades son incompatibles con la Convención Americana, porque pueden sustentar potenciales actos de arbitrariedad que equivalgan a censura previa o que impongan responsabilidades desproporcionadas por la expresión de discursos protegidos.

71. Las normas vagas, ambiguas, amplias o abiertas, por su simple existencia, disuaden la emisión de informaciones y opiniones por miedo a sanciones, y pueden llevar a interpretaciones judiciales amplias que restringen indebidamente la libertad de expresión; de allí que el Estado deba precisar las conductas que pueden ser objeto de responsabilidad ulterior, para evitar que se afecte la libre expresión de inconformidades y protestas sobre la actuación de las autoridades.

72. Cuando se trata de limitaciones a la libertad de expresión impuestas por normas penales, la Corte Interamericana ha señalado que se deben satisfacer adicionalmente las exigencias propias del principio de estricta legalidad: “si la restricción o limitación proviene del derecho penal, es preciso observar los estrictos requerimientos característicos de la tipificación penal para satisfacer en este ámbito el principio de legalidad”<sup>104</sup>. Lo anterior se concreta en la necesidad de “utilizar términos estrictos y unívocos, que acoten claramente las conductas punibles”<sup>105</sup>, lo cual implica “una clara definición de la conducta incriminada, la fijación de sus elementos y el deslinde de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales”<sup>106</sup>. También ha señalado la Corte Interamericana que cuando se trata de normas penales militares, “éstas deben establecer claramente y sin ambigüedad, *inter alia*, cuáles son las conductas delictivas típicas en el especial ámbito militar y deben determinar la conducta ilícita a través de la descripción de la lesión o puesta en peligro de bienes jurídicos militares gravemente atacados, que justifique el ejercicio del poder punitivo militar, así como especificar la correspondiente sanción”<sup>107</sup>. En

---

I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 120; Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 117; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995; CIDH. Informe No. 11/96. Caso No. 11.230. *Francisco Martorell*. Chile. 3 de mayo de 1996, párr. 55; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72. a).

<sup>103</sup> A este respecto, es aplicable la definición de la Corte Interamericana en la Opinión Consultiva OC-6/86, según la cual la expresión “leyes” no significa cualquier norma jurídica, sino actos normativos generales adoptados por el órgano legislativo constitucionalmente previsto y democráticamente elegido, según los procedimientos establecidos en la Constitución, ceñidos al bien común.

<sup>104</sup> Corte I.D.H., *Caso Usón Ramírez Vs Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 55.

<sup>105</sup> Corte I.D.H., *Caso Usón Ramírez Vs Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 55.

<sup>106</sup> Corte I.D.H., *Caso Usón Ramírez Vs Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 55.

<sup>107</sup> Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 126.

resumen, a juicio de la Corte Interamericana, la tipificación de un delito debe formularse “en forma expresa, precisa, taxativa y previa”<sup>108</sup>, debido a que “el derecho penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta ilícita, teniendo en cuenta que el marco legal debe brindar seguridad jurídica al ciudadano”<sup>109</sup>.

73. Así por ejemplo, en el caso *Usón Ramírez Vs Venezuela*, la Corte Interamericana consideró que los términos en los que estaba redactado el delito de “injuria contra la Fuerza Armada Nacional”, por el que se había condenado a Usón, no superaba los estándares mínimos exigidos por el principio de estricta legalidad y, en consecuencia, vulneraba lo dispuesto en los artículos 9 y 13.2 de la Convención Americana. Al respecto, la sentencia señala que: “la Corte [Interamericana] observa que el tipo penal del artículo 505 del Código Orgánico de Justicia Militar<sup>110</sup> no establece los elementos que constituyen la injuria, ofensa o menosprecio, ni especifica si es relevante que el sujeto activo impute o no hechos que atenten al honor o si una mera opinión ofensiva o menospreciante, sin imputación de hechos ilícitos, por ejemplo, basta para la imputación del delito. Es decir, dicho artículo responde a una descripción que es vaga y ambigua y que no delimita claramente cuál es el ámbito típico de la conducta delictiva, lo cual podría llevar a interpretaciones amplias que permitirían que determinadas conductas sean penalizadas indebidamente a través del tipo penal de injuria<sup>111</sup>. La ambigüedad en la formulación de este tipo penal genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionar su conducta con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la libertad. Además, dicho artículo se limita a prever la pena a imponerse, sin tomar en cuenta el dolo específico de causar descrédito, lesionar la buena fama o el prestigio, o inferir perjuicio al sujeto pasivo. Al no especificar el dolo requerido, dicha ley permite que la subjetividad del ofendido determine la existencia de un delito, aún cuando el sujeto activo no hubiera tenido la voluntad de injuriar, ofender o menospreciar al sujeto pasivo. Esta afirmación adquiere mayor contundencia cuando, de acuerdo a lo expuesto por el propio perito propuesto por el Estado<sup>112</sup> en la audiencia pública del presente caso, en Venezuela “[n]o existe una definición legal de lo que es honor militar”<sup>113</sup>. A juicio de la Corte Interamericana, una tipificación como la consagrada en el Código Orgánico de Justicia Militar para describir el delito de “injuria a la Fuerzas Armada Nacional”, no respondía “a las exigencias de legalidad contenidas en el artículo 9 de la Convención [Americana] y a aquéllas establecidas en el artículo 13.2 del mismo instrumento para efectos de la imposición de responsabilidades ulteriores”<sup>114</sup>.

---

<sup>108</sup> Corte I.D.H., *Caso Eduardo Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 54; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia del 22 de noviembre de 2005, Serie C No.135, párr. 63.

<sup>109</sup> Corte I.D.H., *Caso Usón Ramírez Vs Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 55.

<sup>110</sup> Dicho artículo dispone que, “[i]ncurrirá en la pena de tres a ocho años de prisión el que en alguna forma injurie, ofenda o menosprecie a las Fuerzas Armadas Nacionales o alguna de sus unidades”.

<sup>111</sup> Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 92.

<sup>112</sup> Peritaje del señor Ángel Alberto Bellorín rendido ante la Corte Interamericana en audiencia pública celebrada el 1 de abril de 2009.

<sup>113</sup> Corte I.D.H., *Caso Usón Ramírez Vs Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 56

<sup>114</sup> Corte I.D.H., *Caso Usón Ramírez Vs Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 57

**ii. Las limitaciones deben estar orientadas al logro de los objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana**

74. Las limitaciones impuestas deben perseguir el logro de alguno de los objetivos imperiosos establecidos taxativamente en la Convención Americana, a saber: la protección de los derechos de los demás, la protección de la seguridad nacional, del orden público o de la salud o moral públicas. Son únicamente éstos los objetivos autorizados por la Convención Americana, lo cual se explica por el hecho de que las limitaciones deben ser necesarias para lograr intereses públicos imperativos que, por su importancia en casos concretos, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce de la libertad de expresión protegida por el artículo 13.

75. Los Estados no son libres de interpretar de cualquier forma el contenido de estos objetivos para efectos de justificar una limitación de la libertad de expresión en casos concretos. La jurisprudencia interamericana se ha detenido en la interpretación de algunos de ellos, concretamente, en la noción de "protección de los derechos de los demás", y de la noción de "orden público", tal y como se indica a continuación.

- *La "protección de los derechos de los demás" como objetivo que justifica limitar la libertad de expresión*

76. La CIDH y la Corte Interamericana han explicado que el ejercicio de los derechos humanos debe hacerse con respeto por los demás derechos; y que en el proceso de armonización, el Estado juega un rol crítico mediante el establecimiento de las responsabilidades ulteriores necesarias para lograr tal balance<sup>115</sup>. Se ha hecho particular énfasis a lo largo de la jurisprudencia interamericana en las pautas que deben regir este ejercicio de ponderación y armonización cuando quiera que el ejercicio de la libertad de expresión entra en conflicto con el derecho a la honra, reputación y buen nombre de los demás. Por la importancia de las reglas establecidas en torno a tales conflictos, este tema se abordará por separado en el presente capítulo.

77. Por otra parte, la jurisprudencia interamericana ha sido clara en precisar que en los casos en que se impongan limitaciones a la libertad de expresión para la protección de los derechos ajenos, es necesario que estos derechos se encuentren claramente lesionados o amenazados, lo cual compete demostrar a la autoridad que impone la limitación. Si no hay una lesión clara a un derecho ajeno, las responsabilidades ulteriores resultan innecesarias.

78. También ha precisado la Corte Interamericana que no se puede invocar la protección de la libertad de expresión o de la libertad de información como un objetivo que justifique a su turno restringir la libertad de expresión o de información, puesto que ello constituye una antinomia: "resulta en principio contradictorio invocar una restricción a la libertad de expresión como un medio para garantizarla, porque es desconocer el carácter radical y primario de ese derecho como inherente a cada ser humano individualmente considerado, aunque atributo, igualmente, de la sociedad en su conjunto"<sup>116</sup>. En el mismo sentido, la Corte Interamericana ha indicado que tampoco se puede justificar la imposición de un sistema de control a la libertad de expresión en nombre de una supuesta garantía de la corrección y veracidad de la información que la sociedad recibe, ya que ello puede ser fuente

---

<sup>115</sup> Corte I.D.H., *Caso de Eduardo Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177.

<sup>116</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 77.

de grandes abusos, y en el fondo es violatorio del derecho a la información que tiene la sociedad<sup>117</sup>, el cual incluye el derecho a estar informada sobre las distintas interpretaciones y visiones del mundo, y a escoger aquélla que considere más adecuada.

79. En cualquier caso, como se explica más adelante, si se presenta efectivamente un abuso de la libertad de expresión que cause un perjuicio a los derechos ajenos, se debe acudir a las medidas menos restrictivas de la libertad de expresión para reparar dicho perjuicio: en primer lugar, al derecho de rectificación o respuesta consagrado en el artículo 14 de la Convención Americana; si ello no bastare, y se demuestra la existencia de un daño grave causado con la intención de dañar o con evidente desprecio por la verdad, podría acudirse a mecanismos de responsabilidad civil que cumplan con las condiciones estrictas derivadas del artículo 13.2 de la Convención Americana. Finalmente, respecto a la utilización de mecanismos penales, resulta relevante mencionar que tanto la CIDH como la Corte Interamericana han considerado, en todos los casos concretos que han sido objeto de su estudio y decisión, que la protección de la honra o reputación de funcionarios públicos, políticos o personas vinculadas a la formación de las políticas públicas mediante el mecanismo penal—a través del procesamiento o condena penales de quienes se expresan bajo los tipos penales de calumnia, injuria, difamación o desacato—resultaba desproporcionada e innecesaria en una sociedad democrática. Este tema se estudia con detalle más adelante en el presente capítulo.

- *Contenido de la noción de “orden público” para efectos de la imposición de limitaciones a la libertad de expresión*

80. Para la Corte Interamericana, en términos generales, el “orden público” no puede ser invocado para suprimir un derecho garantizado por la Convención Americana, para desnaturalizarlo o para privarlo de contenido real. Si este concepto se invoca como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, debe ser interpretado de forma estrictamente ceñida a las justas exigencias de una sociedad democrática, que tenga en cuenta el equilibrio entre los diferentes intereses en juego, y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención Americana<sup>118</sup>.

81. En este orden de ideas, para efectos de las limitaciones a la libertad de expresión, la Corte Interamericana define el “orden público” como “las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios”<sup>119</sup>. Bajo esta definición, es claro para la Corte Interamericana que la defensa del orden público exige la máxima circulación posible de información, opiniones, noticias e ideas, es decir, el máximo nivel de ejercicio de la libertad de expresión. En términos del tribunal: “el mismo concepto de orden público reclama que, dentro de una sociedad democrática, se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto. La libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse. [...] También interesa al orden público democrático, tal como está concebido por la Convención Americana, que se respete escrupulosamente el

<sup>117</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 77.

<sup>118</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 64.

<sup>119</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 64.

derecho de cada ser humano de expresarse libremente y el de la sociedad en su conjunto de recibir información”<sup>120</sup>. En este mismo sentido, la CIDH ha explicado que una democracia funcional es la máxima garantía del orden público, y que la existencia de una sociedad democrática se basa en la piedra angular del derecho a la libertad de expresión<sup>121</sup>.

82. Por otra parte, cualquier afectación del orden público invocada como justificación para limitar la libertad de expresión debe obedecer a causas reales y objetivamente verificables, que planteen una amenaza cierta y creíble de una perturbación potencialmente grave de las condiciones básicas para el funcionamiento de las instituciones democráticas. En consecuencia, no resulta suficiente invocar meras conjeturas sobre eventuales afectaciones del orden, ni circunstancias hipotéticas derivadas de interpretaciones de las autoridades frente a hechos que no planteen claramente un riesgo razonable de disturbios graves (“violencia anárquica”). Una interpretación más amplia o indeterminada abriría un campo inadmisibles a la arbitrariedad y restringiría de raíz la libertad de expresión que forma parte integral del orden público protegido por la Convención Americana.

**iii. Las limitaciones deben ser necesarias en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que persiguen, estrictamente proporcionadas a la finalidad que buscan, e idóneas para lograr el objetivo imperioso que pretenden**

83. Los Estados que impongan limitaciones a la libertad de expresión están obligados a demostrar que éstas son necesarias en una sociedad democrática para el logro de los objetivos imperiosos que persiguen<sup>122</sup>.

84. En efecto, el artículo 13.2 de la Convención Americana utiliza la expresión “*ser necesarias*”. El vínculo entre la necesidad de las limitaciones y la democracia se deriva, en criterio de la Corte Interamericana, de una interpretación armónica e integral de la Convención Americana, a la luz del objeto y fin y teniendo en cuenta los artículos 29 y 32, así como su preámbulo: “se desprende de la reiterada mención a las ‘instituciones democráticas’, ‘democracia representativa’ y ‘sociedades democráticas’ que el juicio sobre si una restricción a libertad de expresión impuesta por un Estado es ‘necesaria para asegurar’ uno de los objetivos mencionados en los literales a) o b) del mismo artículo, tiene que vincularse con las necesidades legítimas de las sociedades e instituciones democráticas. [...] Las justas exigencias de la democracia deben, por consiguiente, orientar la interpretación de la [C]onvención [Americana] y, en particular, de aquellas disposiciones que están críticamente relacionadas con la preservación y el funcionamiento de las instituciones democráticas”<sup>123</sup>.

---

<sup>120</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 69.

<sup>121</sup> CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Títulos III y IV. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

<sup>122</sup> Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 120-123; Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 46.

<sup>123</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 44.



85. Ahora bien, el adjetivo “necesarias” no equivale a “útil”, “razonable” u “oportuna”<sup>124</sup>. Para que la restricción sea legítima, debe establecerse claramente la necesidad cierta e imperiosa de efectuar la limitación, es decir, que tal objetivo legítimo e imperativo no pueda alcanzarse razonablemente por un medio menos restrictivo de los derechos humanos.

86. El requisito de “necesidad” también implica que no debe limitarse más allá de lo estrictamente indispensable para garantizar el pleno ejercicio y alcance del derecho a la libertad de expresión<sup>125</sup>. Este requisito sugiere que el medio restrictivo sea en realidad el medio menos gravoso disponible para “proteger los bienes jurídicos fundamentales (protegidos) de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro”, pues lo contrario llevaría al ejercicio abusivo del poder del Estado<sup>126</sup>. En otras palabras, entre varias opciones para alcanzar el mismo objetivo, debe escogerse la que restrinja en menor escala el derecho protegido por el artículo 13 de la Convención Americana.

87. Además, cualquier limitación al derecho a la libertad de expresión debe ser un *instrumento idóneo* para cumplir la finalidad que se busca a través de su imposición— esto es, debe tratarse de una medida efectivamente conducente para obtener los objetivos legítimos e imperiosos que mediante ella se persiguen—. En otras palabras, las limitaciones deben ser adecuadas para contribuir al logro de finalidades compatibles con la Convención Americana, o estar en capacidad de contribuir a la realización de tales objetivos<sup>127</sup>.

88. Pero las restricciones a la libertad de expresión no sólo deben ser idóneas y necesarias. Asimismo, deben ser *estrictamente proporcionales* al fin legítimo que las justifica, y ajustarse estrechamente al logro de ese objetivo, interfiriendo en la menor medida posible con el ejercicio legítimo de tal libertad<sup>128</sup>. Para determinar la estricta proporcionalidad de la medida de limitación, ha de determinarse si el sacrificio de la libertad de expresión que ella conlleva resulta exagerado o desmedido frente a las ventajas que mediante ella se obtienen<sup>129</sup>.

89. Según la Corte Interamericana, para establecer la proporcionalidad de una restricción cuando se limita la libertad de expresión con el objetivo de preservar otros

---

<sup>124</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 46; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004, Serie C No. 107, párr. 122; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

<sup>125</sup> Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 83; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 85; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 121-122; Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 46.

<sup>126</sup> Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 119.

<sup>127</sup> Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177.

<sup>128</sup> Corte I.D.H., *Caso de Eduardo Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No.177, párr. 83; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 85; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 123; Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 46; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101.1.B).

<sup>129</sup> Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 83.

derechos, se deben evaluar tres factores: (i) el grado de afectación del derecho contrario—grave, intermedia, moderada—; (ii) la importancia de satisfacer el derecho contrario; y (iii) si la satisfacción del derecho contrario justifica la restricción de la libertad de expresión. No hay respuestas *a priori* ni fórmulas de aplicación general en este ámbito: el resultado de la ponderación variará en cada caso, en algunos casos privilegiando la libertad de expresión, en otros el derecho contrario<sup>130</sup>. Si la responsabilidad ulterior aplicada en un caso concreto resulta desproporcionada o no se ajusta al interés de la justicia, hay una violación del artículo 13.2 de la Convención Americana.

**c. Tipos de limitaciones incompatibles con el artículo 13 de la Convención Americana**

90. Por otra parte, también en virtud del artículo 13 se ha establecido que ciertos tipos de limitación son contrarios a la Convención Americana: las limitaciones impuestas no pueden equivaler a censura—por lo cual han de ser establecidas mediante responsabilidades ulteriores por el ejercicio del derecho—; no pueden ser discriminatorias ni producir efectos discriminatorios; no se pueden imponer a través de mecanismos indirectos como los que proscribió el artículo 13.3 de la Convención Americana; y deben ser excepcionales.

**i. Las limitaciones no deben equivaler a censura previa, por lo cual, únicamente pueden ser establecidas mediante responsabilidades ulteriores y proporcionales**

91. Las limitaciones a la libertad de expresión no pueden constituir mecanismos de censura previa directa o indirecta<sup>131</sup>. A este respecto se debe tener en cuenta que, salvo por la excepción establecida en el artículo 13.4 de la Convención Americana, las medidas previas de limitación de la libertad de expresión significan inevitablemente el menoscabo de esta libertad. En otras palabras, este derecho no puede ser objeto de medidas de control preventivo o previo, sino de la imposición de responsabilidades posteriores para quien haya abusado de su ejercicio<sup>132</sup>. El contenido de la prohibición de la censura, y las formas de censura directa e indirecta prohibidas por la Convención Americana, se exploran con mayor detalle más adelante.

92. El artículo 13.2 prevé expresamente la posibilidad de exigir responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de la libertad de expresión, y es solamente a través de este mecanismo que se deben establecer las restricciones admisibles a la libertad de expresión<sup>133</sup>. Es decir, las limitaciones siempre se deben establecer a través de leyes que prevean responsabilidades posteriores por conductas definidas legalmente, y no a través de controles previos al ejercicio de la libertad de expresión. Es éste el sentido específico y concreto que la jurisprudencia interamericana ha otorgado expresamente al término “restricciones” o “limitaciones” en el marco de la Convención Americana. En términos de la CIDH, “[e]l

<sup>130</sup> Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 84.

<sup>131</sup> Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 54; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 79; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 120.

<sup>132</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana Sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 39; CIDH. Informe No. 11/96. Caso No. 11.230. *Francisco Martorell*. Chile. 3 de mayo de 1996, párr. 7.

<sup>133</sup> Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 54; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 135, párr. 79; CIDH. Informe No. 11/96, Caso No. 11.230. *Francisco Martorell*. Chile. 3 de mayo de 1996, párr. 58; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

artículo 13 determina que cualquier restricción que se imponga a los derechos y las garantías contenidos en el mismo, debe efectuarse mediante la imposición de responsabilidad ulterior. El ejercicio abusivo del derecho de libertad de expresión no puede estar sujeto a ningún otro tipo de limitación. Como lo señala la misma disposición, quien ha ejercido ese derecho en forma abusiva, debe afrontar las consecuencias ulteriores que le incumban<sup>134</sup>. Más adelante se explican los alcances que la jurisprudencia ha dado respecto de este tipo de limitaciones.

**ii. Las limitaciones no pueden ser discriminatorias ni producir efectos discriminatorios**

93. Las limitaciones impuestas a la libertad de expresión “no deben ‘perpetuar los prejuicios ni fomentar la intolerancia’”<sup>135</sup>. Por ello, tales limitaciones no pueden ser discriminatorias, ni producir efectos discriminatorios, ya que ello contrariaría además el artículo 24 de la Convención Americana<sup>136</sup>. Debe recordarse a este respecto que, según el artículo 13 de la Convención Americana, la libertad de expresión es un derecho de “toda persona”; y que en virtud del principio 2 de la Declaración de Principios, “todas las personas deben contar con igualdad de oportunidades para recibir, buscar e impartir información por cualquier medio de comunicación sin discriminación, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, sexo, idioma, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

94. La Corte Interamericana ha indicado que un tratamiento diferenciado por razón de la pertenencia de una persona a un medio de comunicación que tenga una línea editorial crítica o independiente, puede quedar comprendido en la categoría prohibida de trato diferenciado por “opiniones políticas”, consagrada en el artículo 1.1 de la Convención Americana<sup>137</sup>. Asimismo, la Corte Interamericana ha indicado que el uso de tal categoría (“opiniones políticas”) no depende necesariamente de que la persona realmente hubiere expresado directamente posiciones críticas o disidentes, o incluso de que efectivamente compartiera las posiciones editoriales del medio en el cual trabaja. A este respecto, basta que quien efectúa el trato diferenciado identifique a la persona afectada con el medio crítico y, por esta razón, la discrimine. En este sentido el tribunal ha reconocido la posibilidad de que, “una persona resulte discriminada con motivo de la percepción que otras tengan acerca de su relación con un grupo o sector social, independientemente de que ello corresponda con la realidad o con la auto-identificación de la víctima”<sup>138</sup>.

95. Otro ejemplo ilustrativo de las limitaciones a la libertad de expresión que son contrarias al artículo 13 de la Convención Americana por su naturaleza discriminatoria, lo provee la citada sentencia de la Corte Interamericana en el caso *López Álvarez Vs.*

<sup>134</sup> CIDH. Informe No. 11/96. Caso No. 11.230. *Francisco Martorell*. Chile., 3 de mayo de 1996, párr. 58.

<sup>135</sup> CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título III. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

<sup>136</sup> Corte I.D.H., *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia del 1º de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 170.

<sup>137</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 349; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 380.

<sup>138</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 349; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 380.

*Honduras*<sup>139</sup>. Como ya se explicó, la sentencia de la Corte Interamericana dictaminó que la prohibición impuesta por el director de un centro de reclusión a los miembros de un grupo étnico, para no hablar su propia lengua, resultaba abiertamente discriminatoria contra López Álvarez, en tanto miembro de tal grupo étnico, y era violatoria de la libertad de expresión protegida en la Convención Americana.

**iii. Las limitaciones no se pueden imponer a través de medios indirectos como los que proscribe el artículo 13.3 de la Convención Americana**

96. Las restricciones a la libertad de expresión no se pueden establecer a través de mecanismos indirectos prohibidos por el artículo 13.3 de la Convención Americana. En efecto, dicha disposición establece que, “[n]o se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”. En el mismo sentido, el principio 5 de la Declaración de Principios dispone que, “[l]a censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”. A su turno, el principio 13 de la Declaración de Principios establece que, “la utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión”.

97. La Corte Interamericana ha afirmado que el enunciado del artículo 13.3 no es taxativo, puesto que no impide considerar “cualesquiera otros medios” o vías indirectas como aquellos derivados de nuevas tecnologías<sup>140</sup>. Asimismo, el tribunal ha señalado que la responsabilidad del Estado por restricciones indirectas puede provenir también de actos de particulares cuando el Estado omite su deber de garantía considerando la previsibilidad de un riesgo real o inmediato, o cuando deja de cumplir con su deber de protección<sup>141</sup>. Estas restricciones pueden darse incluso cuando de ellas no se deriva una *ventaja* para los funcionarios públicos que las generan o toleran, siempre y cuando “la vía o el medio restrinja

<sup>139</sup> Corte I.D.H., *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia de 1° de febrero de 2006. Serie C No. 141.

<sup>140</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 340; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 367.

<sup>141</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párrs. 107 a 110 y 340; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párrs. 118 a 121 y 367.

efectivamente, aunque sea en forma indirecta, la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”<sup>142</sup>.

#### iv. Carácter excepcional de las limitaciones

98. Las limitaciones impuestas deben ser la excepción a la regla general de respeto por el pleno ejercicio de la libertad de expresión<sup>143</sup>. A este respecto, la CIDH y la Corte Interamericana han examinado si las limitaciones puntuales se insertan dentro de un patrón o tendencia estatal en el sentido de limitar o restringir indebidamente el ejercicio de este derecho, caso en el cual serán inadmisibles por carecer de dicho carácter excepcional. La razón lógica que subyace a esta condición es que las limitaciones reguladas en el artículo 13.2 sólo proceden de manera restringida, en tanto garantía de la libertad de expresión para que ciertas personas, grupos, ideas o medios de expresión no queden excluidos *a priori* del debate público<sup>144</sup>.

### 3. Estándares de control más estrictos para ciertas limitaciones en atención al tipo de discurso sobre el que recaen

99. Como se explicó anteriormente, existen ciertas formas de discurso que encuentran un nivel reforzado de protección, a saber: (a) el discurso político y sobre asuntos de interés público, (b) el discurso sobre funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones o sobre candidatos a ejercer cargos públicos, y (c) el discurso que expresa un elemento esencial de la identidad o la dignidad personales. Este nivel mayor de protección va aparejado de una serie de criterios más estrictos para verificar la validez de las limitaciones que se impongan sobre tales discursos por parte de las autoridades. En términos de la jurisprudencia interamericana, existe un margen muy reducido para la imposición de restricciones a estas formas de expresión.

100. En primer lugar, la CIDH y la Corte Interamericana han sostenido consistentemente que el *test* de necesidad de las limitaciones debe ser aplicado en forma más estricta cuando quiera que se trate de expresiones atinentes al Estado, a asuntos de interés público, a funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones o candidatos a ocupar cargos públicos, o a particulares involucrados voluntariamente en asuntos públicos, así como al discurso y debate políticos<sup>145</sup>.

---

<sup>142</sup> Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 368; Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 340.

<sup>143</sup> CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72. a); Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 110.

<sup>144</sup> CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso “*La Última Tentación de Cristo*” (*Olmedo Bustos y otros*) Vs. Chile. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 61. e).

<sup>145</sup> Cfr. Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135; Corte I.D.H., *Caso Eduardo Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

101. En segundo lugar, en estos casos, el análisis de proporcionalidad de la medida debe tener en cuenta: (1) el mayor grado de protección del que gozan las expresiones atinentes a la idoneidad de los funcionarios públicos y su gestión o de quienes aspiran a ejercer cargos públicos; (2) el debate político o sobre asuntos de interés público— dada la necesidad de un mayor margen de apertura para el debate amplio requerido por un sistema democrático y el control ciudadano que le es inherente—; y (3) el correlativo umbral de mayor tolerancia a la crítica que las instituciones y funcionarios estatales deben demostrar frente a afirmaciones y apreciaciones vertidas por las personas en ejercicio de tal control democrático. En tales casos, los requisitos de protección del derecho a la honra y reputación de estas personas se deben ponderar en relación con los intereses de un debate abierto sobre asuntos públicos<sup>146</sup>. Sobre este punto, por ejemplo, en el caso *Tristán Donoso Vs. Panamá*, la Corte Interamericana recordó que, “las expresiones concernientes a la idoneidad de una persona para el desempeño de un cargo público o a los actos realizados por funcionarios públicos en el desempeño de sus labores gozan de mayor protección, de manera tal que se propicie el debate democrático”<sup>147</sup>.

#### **4. Medios de limitación de la libertad de expresión para proteger los derechos ajenos a la honra y a la reputación**

##### **a. Reglas generales**

102. La jurisprudencia interamericana ha considerado, en términos generales, que el ejercicio de los derechos fundamentales se debe hacer con respeto por los demás derechos; y que, en el proceso de armonización, el Estado juega un rol medular mediante el establecimiento de los límites y responsabilidades necesarias para dicho propósito<sup>148</sup>.

103. La honra, dignidad y reputación también son derechos humanos consagrados en el artículo 11 de la Convención Americana que imponen límites a las injerencias de los particulares y del Estado<sup>149</sup>. Según el artículo 13.2 de la Convención Americana, la protección de la honra y reputación de los demás puede ser un motivo para establecer restricciones a la libertad de expresión, es decir, puede ser un motivo para fijar responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de dicha libertad<sup>150</sup>. Sin embargo, es claro—como se mencionó anteriormente—que el ejercicio del derecho a la honra, dignidad y reputación debe armonizarse con el de la libertad de expresión, puesto que no ocupa una jerarquía o nivel superior<sup>151</sup>. El honor de los individuos debe ser protegido sin perjudicar el ejercicio de la libertad de expresión ni el derecho a recibir información. Cuando se presenta en un Estado una tendencia o patrón en el sentido de preferir el derecho a la honra sobre la libertad de expresión y restringir esta última cuando existe tensión, en todo caso, se violenta

<sup>146</sup> Cfr. Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 135; y Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia del 2 de julio de 2004, Serie C No. 107.

<sup>147</sup> Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 115.

<sup>148</sup> Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 75.

<sup>149</sup> Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 55; Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr.111.

<sup>150</sup> Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr.71; Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 118.

<sup>151</sup> CIDH. Informe No. 11/96. Caso No. 11.230. *Francisco Martorell*. Chile. 3 de mayo de 1996, párr. 70.

el principio de armonización concreta que surge de la obligación de respetar y garantizar el conjunto de derechos humanos reconocidos en la Convención Americana<sup>152</sup>.

104. En efecto, en este orden de ideas, la garantía del ejercicio simultáneo de los derechos a la honra y a la libertad de expresión se debe realizar mediante un ejercicio de ponderación y balance en cada caso concreto, basado en un juicio que atienda a las características y circunstancias del caso particular, y al peso ponderado de cada uno de los derechos atendiendo a las circunstancias del caso concreto<sup>153</sup>.

105. Ahora bien, en los casos de conflicto entre el derecho a la honra de funcionarios públicos y el derecho a la libertad de expresión, el ejercicio de ponderación debe partir de la prevalencia en principio (o prevalencia *prima facie*) de la libertad de expresión pues, dado el interés del debate sobre asuntos públicos, este derecho adquiere un valor ponderado mayor. Justamente a esto se refieren la CIDH y la Corte Interamericana al indicar que las expresiones de interés público constituyen un discurso objeto de especial protección bajo la Convención Americana. Para la Corte Interamericana, la especial protección de las expresiones referidas a funcionarios públicos o a asuntos de interés público se ha justificado, entre otras razones, en la importancia de mantener un marco jurídico que fomente la deliberación pública y en el hecho de que los funcionarios se exponen voluntariamente a un mayor escrutinio social y tienen mejores condiciones para dar explicaciones o responder ante los hechos que los involucren. A este respecto, la Corte Interamericana ha establecido que, “el derecho internacional establece que el umbral de protección al honor de un funcionario público debe permitir el más amplio control ciudadano sobre el ejercicio de sus funciones [...]. Esta protección al honor de manera diferenciada se explica porque el funcionario público se expone voluntariamente al escrutinio de la sociedad, lo que lo lleva a un mayor riesgo de sufrir afectaciones a su honor, así como también por la posibilidad, asociada a su condición, de tener una mayor influencia social y facilidad de acceso a los medios de comunicación para dar explicaciones o responder sobre hechos que los involucren”<sup>154</sup>. La Corte Interamericana ha reconocido expresamente que en el examen de proporcionalidad se debe tener en cuenta que las expresiones concernientes al ejercicio de funciones de las instituciones del Estado gozan de una mayor protección, de manera tal que se propicie el debate democrático en la sociedad<sup>155</sup>. Ello es así porque se asume que en una sociedad democrática las instituciones o entidades del Estado, como tales, están expuestas al escrutinio y a la crítica del público, y sus actividades se insertan en la esfera del debate público<sup>156</sup>. Este umbral no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el interés público de las actividades que realiza<sup>157</sup>. De ahí la mayor tolerancia frente a afirmaciones y apreciaciones

<sup>152</sup> CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso “*La Última Tentación de Cristo*” (*Olmedo Bustos y otros*) Vs. *Chile*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 61. i).

<sup>153</sup> Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 51; Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 93.

<sup>154</sup> Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 122.

<sup>155</sup> Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 128.; Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177., párr. 86.; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 103.

<sup>156</sup> Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 129; Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 86.; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 103.

<sup>157</sup> Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 129; Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 86.; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 92.

vertidas por los ciudadanos en ejercicio de dicho control democrático<sup>158</sup>. Tales son las demandas del pluralismo propio de una sociedad democrática<sup>159</sup>, que requiere la mayor circulación de informes y opiniones sobre asuntos de interés público<sup>160</sup>.

106. Por otra parte, la Corte Interamericana ha considerado que otorgar una "protección automática" a la reputación de las instituciones del Estado y sus miembros, es incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana. En el caso *Usón Ramírez Vs. Venezuela*, la Corte Interamericana afirmó que, "establecer sanciones desproporcionadas por realizar opiniones sobre un supuesto hecho ilícito de interés público que involucraba a instituciones militares y sus miembros, contemplando así una protección mayor y automática al honor o reputación de éstos, sin consideración acerca de la mayor protección debida al ejercicio de la libertad de expresión en una sociedad democrática, es incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana"<sup>161</sup>.

107. En los casos de imposición de responsabilidades ulteriores orientadas a proteger los derechos ajenos a la honra, buen nombre y reputación, se debe dar cumplimiento estricto a los requisitos establecidos en el artículo 13.2 de la Convención Americana para limitar el derecho a la libertad de expresión. En términos de la CIDH, "[e]l posible conflicto que pudiese suscitarse en la aplicación de los artículos 11 y 13 de la Convención [Americana], a juicio de la [CIDH], puede solucionarse recurriendo a los términos empleados en el propio artículo 13"<sup>162</sup>, esto es, mediante la imposición de responsabilidades ulteriores que llenen los requisitos enunciados. Como se mencionó, los requisitos que debe satisfacer cualquier restricción a la libre expresión, son claramente establecidos por la jurisprudencia y pueden resumirse como sigue. En primer lugar, debe quedar demostrada la existencia de un daño cierto o una amenaza cierta de daño a los derechos ajenos: es necesario que los derechos que se pretende proteger se encuentren claramente lesionados o amenazados, lo cual compete demostrar a quien solicita la limitación, ya que si no hay una lesión clara y arbitraria de un derecho ajeno, las responsabilidades ulteriores resultan innecesarias<sup>163</sup>. En este sentido, corresponde al Estado demostrar que es realmente necesario restringir la libertad de expresión para proteger un derecho que efectivamente se encuentra amenazado o ha sido lesionado<sup>164</sup>. En segundo lugar, debe existir una previsión legal clara y precisa de las responsabilidades ulteriores, que deben haber sido establecidas en leyes redactadas en términos unívocos, que delimiten claramente las conductas ilícitas, fijen sus elementos con precisión y permitan distinguirlos de comportamientos no ilícitos. De lo contrario, se generan dudas, se abre campo a la arbitrariedad de las autoridades, se

---

<sup>158</sup> Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151., párr. 87; Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 86; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 83.

<sup>159</sup> Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 152; Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 87; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 83.

<sup>160</sup> Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 113.

<sup>161</sup> Corte I.D.H., *Caso Usón Ramírez Vs Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 86.

<sup>162</sup> CIDH. Informe No. 11/96. Caso No. 11.230. *Francisco Martorell*. Chile. 3 de mayo de 1996, párr. 75.

<sup>163</sup> CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72 f).

<sup>164</sup> CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72 e).



irrespeto el principio de legalidad<sup>165</sup>, y se causa el riesgo de que estas normas sean utilizadas para afectar la libertad de expresión. Las normas que limitan la libertad de expresión deben estar redactadas con tal claridad que resulte innecesario cualquier esfuerzo de interpretación. Incluso si existen interpretaciones judiciales que las precisan, ello no es suficiente para suplir formulaciones demasiado amplias, pues las interpretaciones judiciales cambian o no son seguidas estrictamente, y no son de carácter general<sup>166</sup>. En tercer lugar, se debe haber probado la absoluta necesidad de la imposición de responsabilidades, teniendo en cuenta que el *test* de necesidad de las restricciones a la libertad de expresión, cuando éstas se imponen mediante normas que establecen responsabilidades para quien se expresa, es más exigente. En estos casos, dadas las exigencias de conciliar la protección de la libertad de expresión con la de otros derechos, con racionalidad y equilibrio, sin afectar las garantías de la libertad de expresión como baluarte de un régimen democrático, debe demostrarse la *absoluta necesidad de recurrir, en forma verdaderamente excepcional, a mecanismos que establezcan la responsabilidad jurídica de quien se expresa*.

108. En particular, el *test* estricto de necesidad a ser aplicado exige que, en todo caso, el Estado escoja para reparar el daño los medios menos costosos para la libertad de expresión. En tal medida, en primer lugar, se debe apelar al derecho de rectificación o respuesta que está consagrado expresamente en el artículo 14 de la Convención Americana<sup>167</sup>. Sólo en caso de que ello sea insuficiente para reparar el daño que se ha causado, podrá apelarse a la imposición de responsabilidades jurídicas más costosas para quien abusó de su derecho a la libertad de expresión, y con ello generó un daño cierto y grave sobre derechos de otras personas o bienes jurídicos especialmente tutelados por la Convención Americana.

109. En los eventos en que el derecho de rectificación o respuesta haya resultado insuficiente para restablecer el derecho a la reputación u honor de quienes se ven afectados por un determinado ejercicio de la libertad de expresión, y se pueda entonces acudir a los otros mecanismos de responsabilidad jurídica<sup>168</sup>, tal recurso a la imposición de responsabilidad debe dar estricto cumplimiento de ciertos requisitos específicos adicionales a los ya mencionados, a saber: (a) *Aplicación del estándar de la "real malicia"*. Al recurrir a mecanismos de responsabilidad frente a un presunto abuso de la libertad de expresión, debe aplicarse el estándar de valoración de la "real malicia", es decir, demostrar que quien se expresó lo hizo con plena intención de causar un daño y conocimiento de que se estaban difundiendo informaciones falsas o con un evidente desprecio por la verdad de los hechos. En cuanto a los comunicadores sociales y periodistas, el principio 10 de la Declaración de Principios sostiene que, "en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba

<sup>165</sup> Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 63.

<sup>166</sup> CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párrs. 72. s) a 72.u).

<sup>167</sup> El artículo 14 dispone: "1. Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley. 2. En ningún caso la rectificación o la respuesta eximirán de las otras responsabilidades legales en que se hubiese incurrido. 3. Para la efectiva protección de la honra y reputación, toda publicación o empresa periodística, cinematográfica, de radio o televisión tendrá una persona responsable que no esté protegida por inmunidades ni disponga de fuero especial".

<sup>168</sup> CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso "*La Última Tentación de Cristo*" (*Olmedo Bustos y otros*) Vs. Chile. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr.61 d).

difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas". Así por ejemplo, en el caso *Tristán Donoso Vs. Panamá*, la Corte Interamericana estudió el caso de un abogado condenado por calumnia debido a la afirmación efectuada en una rueda de prensa, según la cual el Procurador General de la Nación había interceptado ilegalmente sus comunicaciones, hecho por el que dicho funcionario fue absuelto en un proceso judicial posteriormente. A juicio de la Corte Interamericana, el abogado, debido al contexto en el que se había enterado de la interceptaciones, tenía buenas razones para considerar que las afirmaciones que hacía correspondían a hechos ciertos y que estaba difundiendo información verdadera. En palabras de la Corte Interamericana, cuando "Tristán Donoso convocó la conferencia de prensa existían diversos e importantes elementos de información y de apreciación que permitían considerar que su afirmación no estaba desprovista de fundamento respecto de la responsabilidad del ex Procurador sobre la grabación de su conversación"<sup>169</sup>. En este mismo sentido, el juez de primera instancia dentro del proceso de calumnia contra Tristán Donoso consideró que no se había configurado el tipo penal, puesto que, "para que se d[é] el delito que nos ocupa el que hace la imputación debe saber que el hecho es falso, situación [que en este caso] no existe"<sup>170</sup>. La Corte Interamericana afirmó que, entre los elementos que se debían ponderar para la aplicación excepcional de la sanción, estaban "el dolo con que actuó" quien afectó los derechos de otro<sup>171</sup>. La Corte Interamericana también ha estimado que cuando una afirmación que podría comprometer la reputación de una persona se condiciona a la confirmación de un hecho, debe excluirse la existencia de dolo específico de injuriar, ofender o menospreciar. Así, por ejemplo, en el caso *Usón Ramírez Vs. Venezuela*, la Corte Interamericana estimó que las afirmaciones por las cuales Usón fue condenado, habían sido formuladas de manera condicional y, en consecuencia, no podía entenderse la existencia de una manifiesta intención de dañar: "[e]n el presente caso, al condicionar su opinión, se evidencia que el señor Usón Ramírez no estaba declarando que se había cometido un delito premeditado, sino que en su opinión se habría cometido tal delito en el caso que resultara cierta la hipótesis sobre el uso de un lanzallamas. Una opinión condicionada de tal manera no puede ser sometida a requisitos de veracidad. Además, lo anterior tiende a comprobar que el señor Usón Ramírez carecía del dolo específico de injuriar, ofender o menospreciar, ya que, de haber tenido la voluntad de hacerlo, no hubiera condicionado su opinión de tal manera"<sup>172</sup>. (b) *Carga de la prueba*. En los casos en que se pretenda hacer efectiva la responsabilidad de quien ha abusado de su derecho a la libertad de expresión, quien alega que se causó un daño es quien debe soportar la carga de la prueba de demostrar que las expresiones pertinentes eran falsas y causaron efectivamente el daño alegado<sup>173</sup>. Por otra parte, la Corte Interamericana en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica* explicó que, exigir a quien se expresa que demuestre judicialmente la veracidad de los

---

<sup>169</sup> Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 125.

<sup>170</sup> Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 102.

<sup>171</sup> Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 125.

<sup>172</sup> Corte I.D.H., *Caso Usón Ramírez Vs Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 86.

<sup>173</sup> Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 132; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101.2). I); CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párrs. 72.o) y 72.p); Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 120.

hechos que sustentan sus afirmaciones, y correlativamente, no admitir la *exceptio veritatis* a su favor, “entraña una limitación excesiva a la libertad de expresión, de manera inconsecuente con lo previsto en el artículo 13.2 de la Convención [Americana]”. En todo caso, a este respecto, como acaba de explicarse, si bien la *exceptio veritatis* debe ser una causal justificativa de cualquier tipo de responsabilidad, lo cierto es que no puede ser la única causal de exclusión pues, como se vio, basta con que las aseveraciones cuestionadas resulten razonables, para excluir la responsabilidad frente a afirmaciones que revisten un interés público actual. (c) Finalmente, es importante tener en cuenta que únicamente los hechos, y no las opiniones, son susceptibles de juicios de veracidad o falsedad<sup>174</sup>. En consecuencia, nadie puede ser condenado por una opinión sobre una persona cuando ello no apareja la falsa imputación de hechos verificables.

110. Las responsabilidades jurídicas personales ulteriores a las que se puede acudir cuando el derecho de rectificación o respuesta haya sido insuficiente para reparar un daño a derechos ajenos, son en principio los mecanismos de la responsabilidad civil. Estas sanciones civiles, de conformidad con la Declaración Conjunta de 2000 de los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE, “no deben ser de tales proporciones que susciten un efecto inhibitorio sobre la libertad de expresión, y deben ser diseñadas de modo de restablecer la reputación dañada, y no de indemnizar al demandante o castigar al demandado; en especial, las sanciones pecuniarias deben ser estrictamente proporcionales a los daños reales causados, y la ley debe dar prioridad a la utilización de una gama de reparaciones no pecuniarias”. A este respecto, la jurisprudencia de la Corte Interamericana ha considerado que no sólo las sanciones penales pueden tener efectos inhibitorios e intimidantes para el ejercicio de la libertad de expresión. A su juicio, estos efectos pueden tenerlos también las sanciones civiles. Por ejemplo, en el caso *Tristán Donoso Vs. Panamá*, la Corte Interamericana consideró que la sanción civil impuesta a Tristán Donoso, debido a la elevada suma que solicitaba el Procurador General de la Nación como reparación por los hechos que consideraba constitutivos de calumnia, era tan intimidante e inhibitoria para el ejercicio de la libertad de expresión como una sanción penal: “los hechos bajo el examen del Tribunal evidencian que el temor a la sanción civil, ante la pretensión del ex Procurador de una reparación civil sumamente elevada, puede ser a todas luces tan o más intimidante e inhibitorio para el ejercicio de la libertad de expresión que una sanción penal, en tanto tiene la potencialidad de comprometer la vida personal y familiar de quien denuncia a un funcionario público, con el resultado evidente y desvalioso de autocensura, tanto para el afectado como para otros potenciales críticos de la actuación de un servidor público”<sup>175</sup>.

111. Por último, es importante señalar que tanto la CIDH como la Corte Interamericana han considerado, en todos los casos concretos que han sido objeto de su estudio y decisión, que la protección de la honra o reputación de funcionarios públicos o candidatos a ejercer funciones públicas mediante el procesamiento o condena penal de quien se expresa—a través de los tipos penales de calumnia, injuria, difamación o desacato—resultaba desproporcionada e innecesaria en una sociedad democrática.

112. Las decisiones de la Corte Interamericana tienen como fundamento: (i) los niveles mayores de protección de los discursos sobre el Estado, los asuntos de interés público y los funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones o quienes aspiran a ocupar cargos públicos; (ii) las condiciones altamente exigentes de las limitaciones impuestas a este

<sup>174</sup> Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 93; Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr.124.

<sup>175</sup> Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 129.

tipo de discursos; y (iii) los estrictos requisitos de validez con los que debe cumplir el recurso y los mecanismos procesales para limitar la libertad de expresión. Sobre este particular, la jurisprudencia ha explicado que tanto los funcionarios públicos como los candidatos a cargos públicos gozan, al igual que toda persona, del derecho a la honra protegido por la Convención Americana. Sin embargo, los funcionarios públicos en una sociedad democrática tienen un umbral distinto de protección, que les expone en mayor grado a la crítica del público, lo cual se justifica por el carácter de interés público de las actividades que realizan; porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio más exigente; porque sus actividades trascienden la esfera privada para ingresar a la esfera del debate público; y porque cuentan con medios apropiados para defenderse<sup>176</sup>. Ello no implica que los funcionarios públicos no puedan ser judicialmente protegidos en cuanto a su honor, pero han de serlo de forma acorde con los principios del pluralismo democrático y ponderando el interés de tal protección con los intereses de un debate abierto sobre asuntos públicos<sup>177</sup>. Se ha enfatizado que la utilización de mecanismos penales, tales como las normas sobre difamación, calumnia e injuria, para proteger la honra y reputación de funcionarios públicos o candidatos a ejercer cargos públicos, tienen un efecto disuasivo, atemorizador e inhibitorio sobre el ejercicio de las expresiones críticas y del periodismo en general, impidiendo el debate sobre temas de interés para la sociedad. Además, se ha subrayado que existen otros medios menos restrictivos para que las personas involucradas en asuntos de interés público puedan defender su reputación frente a ataques infundados. Tales medios son, en primer lugar, el aumento del debate democrático al cual los funcionarios públicos tienen amplio acceso; y si ello fuera insuficiente para reparar un daño causado de mala fe, podría acudir a la vía civil, aplicando el estándar de la "real malicia"<sup>178</sup>. Asimismo, en el caso *Kimel Vs. Argentina*, la Corte Interamericana indicó que el tipo penal que tutelaba el honor en Argentina vulneraba, por su extrema vaguedad, el principio de estricta legalidad. En consecuencia, ordenó la reforma de la citada norma.

113. La Corte Interamericana también ha estimado innecesario constatar la veracidad de las afirmaciones formuladas para desestimar la imposición de sanciones penales o civiles. Basta, como ya se ha mencionado, con que existan razones suficientes para justificar la formulación de tales afirmaciones, siempre que se trate de afirmaciones de interés público. En consecuencia, incluso si los hechos que se afirman (por ejemplo, la imputación de un crimen) no pueden ser demostrados en un proceso judicial, quien realizó las afirmaciones correspondientes estará protegido siempre que no tuviera conocimiento de la falsedad de lo que afirmaba o no hubiere actuado con negligencia grave (absoluto desprecio por la verdad). En el caso *Tristán Donoso Vs. Panamá*, explicado antes, al estudiar la proporcionalidad de la sanción penal y civil impuesta a un abogado que en una rueda de prensa había acusado al Procurador de interceptar ilegalmente sus llamadas, lo que a la postre no pudo ser probado en un proceso judicial, la Corte Interamericana indicó que no analizaría si lo dicho en la conferencia de prensa por la víctima constituía efectivamente una

---

<sup>176</sup> Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párrs. 86 y 87; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párrs. 83 y 84; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 128 y 129; Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 115; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

<sup>177</sup> Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia del 2 de julio de 2004, Serie C No. 107, párr. 128.

<sup>178</sup> CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72.h); CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101.4) c).

calumnia de conformidad con la legislación panameña<sup>179</sup>, “sino si en el presente caso, a través de la sanción penal impuesta al señor Tristán Donoso y sus consecuencias, entre ellas la indemnización civil accesoria pendiente de determinación, el Estado vulneró o restringió el derecho consagrado en el artículo 13 de la Convención [Americana]”<sup>180</sup>. A juicio de la Corte Interamericana, la desproporción se originaba en el hecho de que las afirmaciones se referían a un asunto de interés público y existían razones suficientes para formularlas aunque posteriormente un juez las hubiere considerado no probadas.

114. La CIDH ha considerado que la utilización de mecanismos penales para sancionar expresiones sobre cuestiones de interés público o sobre funcionarios públicos, candidatos a ejercer cargos públicos o políticos vulnera *en sí misma* el artículo 13 de la Convención Americana, ya que no hay un interés social imperativo que la justifique, resulta innecesaria y desproporcionada, y además puede constituir un medio de censura indirecta dado su efecto amedrentador e inhibitor del debate sobre asuntos de interés público<sup>181</sup>. En este mismo sentido, la CIDH ha resaltado que el recurso a las herramientas penales para sancionar discursos especialmente protegidos no sólo es una limitación directa de la libertad de expresión, sino también puede considerarse como un método indirecto de restricción de la expresión por sus efectos amedrentadores, acalladores e inhibidores del libre flujo de ideas, opiniones e informaciones de toda índole. La simple amenaza de ser procesado penalmente por expresiones críticas sobre asuntos de interés público puede generar autocensura dado su efecto amedrentador. En palabras de la CIDH, “si se consideran las consecuencias de las sanciones penales y el efecto inevitablemente inhibitor que tienen para la libertad de expresión, la penalización de cualquier tipo de expresión sólo puede aplicarse en circunstancias excepcionales en las que exista una amenaza evidente y directa de violencia anárquica. [...] el uso de tales poderes para limitar la expresión de ideas se presta al abuso, como medida para acallar ideas y opiniones impopulares, con lo cual se restringe un debate que es fundamental para el funcionamiento eficaz de las instituciones democráticas. Las leyes que penalizan la expresión de ideas que no incitan a la violencia anárquica son incompatibles con la libertad de expresión y pensamiento consagrada en el artículo 13 y con el propósito fundamental de la Convención Americana de proteger y garantizar la forma pluralista y democrática de vida”<sup>182</sup>.

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

<sup>179</sup> Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C. No. 107, párr. 106.

<sup>180</sup> Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 94.

<sup>181</sup> CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101.2); CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72.h).

<sup>182</sup> CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV Conclusión. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

116. Por su parte, la Corte Interamericana, en la sentencia en el caso *Kimel Vs. Argentina*, afirmó lo siguiente: “[l]a Corte no estima contraria a la Convención [Americana] cualquier medida penal a propósito de la expresión de informaciones u opiniones, pero esta posibilidad se debe analizar con especial cautela, ponderando al respecto la extrema gravedad de la conducta desplegada por el emisor de aquellas, el dolo con que actuó, las características del daño injustamente causado y otros datos que pongan de manifiesto la absoluta necesidad de utilizar, en forma verdaderamente excepcional, medidas penales”<sup>183</sup>. Estas mismas consideraciones fueron reiteradas en el caso *Tristán Donoso Vs. Panamá*. Interpretando esta afirmación en forma armónica con la jurisprudencia precedente de la Corte Interamericana, es razonable concluir que, en principio, el recurso a mecanismos penales es inaplicable frente a discursos especialmente protegidos que puedan ofender la honra o el buen nombre de funcionarios públicos, candidatos a ocupar cargos públicos, o personas directamente relacionadas con asuntos de interés público. En estos casos, cuando se trata de una expresión que obedece a una denuncia de buena fe, limitar el debate a través del derecho penal tiene efectos tan graves para el control democrático, que tal opción no cumple los requisitos de extrema y absoluta necesidad. Por ello, en el caso *Kimel Vs. Argentina*, la Corte Interamericana declaró efectivamente que el Estado había violado la Convención Americana, al haber condenado a un periodista que acusó a un juez de ser condescendiente con la comisión de las peores violaciones a los derechos humanos.

**b. Casos en los que la Corte Interamericana ha examinado el conflicto entre el derecho a la libertad de expresión y derechos personalísimos como el derecho a la honra y reputación de funcionarios públicos**

117. El artículo 11 de la Convención Americana prohíbe, todo “ataque ilegal contra la honra o reputación” de las personas e “impone a los Estados el deber de brindar la protección de la ley contra tales ataques”. Según la Corte Interamericana, “el derecho a la honra se relaciona con la estima y valía propia, mientras que la reputación se refiere a la opinión que otros tienen de una persona”<sup>184</sup>.

118. Como ya se ha señalado, la protección del derecho a la honra y a la reputación de las personas, cobijados bajo el artículo 11 de la Convención Americana, puede entrar en conflicto con la libertad de expresión. En estos casos, debe evaluarse, de conformidad con las consideraciones precedentes, cual de los dos derechos prima en un determinado momento. Ahora bien, como entra a explicarse, en todos los casos en los cuales la Corte Interamericana ha estudiado la tensión entre la honra y la reputación de personas que ocupan cargos públicos o que persiguen ocupar dichos cargos, y el derecho a la libertad de expresión, ha encontrado que este último tiene prelación. En todos los casos, la Corte Interamericana ha aplicado el principio de precedencia de la libertad de expresión en asuntos de interés público actual. En esta sección se presentan de manera breve los casos en los cuales la Corte Interamericana se ha pronunciado sobre el tema.

119. El primero de estos casos, *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*, descrito anteriormente, se refiere a la situación del periodista costarricense Mauricio Herrera Ulloa, quien resultó penalmente condenado por violación del derecho a la honra de un diplomático costarricense destacado en el exterior, por haber reproducido fielmente la información de diarios europeos sobre el presunto comportamiento ilícito del funcionario estatal. El

<sup>183</sup> Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 78.

<sup>184</sup> Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 57.

periodista fue condenado por cuatro delitos de publicación de ofensas en la modalidad de difamación, y condenado al pago de una multa y a publicar la parte resolutive de la sentencia en el diario. Asimismo, se declaró procedente en dicha sentencia penal, la acción civil resarcitoria por tales delitos, condenando a Herrera Ulloa y al periódico *La Nación* al pago de una indemnización y de costas procesales. Finalmente, se ordenó al periódico *La Nación* que modificara el contenido de su versión digital, en el sentido de retirar un enlace existente entre el apellido del diplomático y los artículos objeto de la controversia, y a establecer un enlace nuevo entre tales artículos y la parte resolutive de la sentencia.

120. La Corte Interamericana consideró que las sanciones impuestas constituían una violación de la libertad de expresión protegida por la Convención Americana. En su sentencia, la Corte Interamericana resaltó la doble dimensión—individual y colectiva—de la libertad de expresión, la crucial función democrática de este derecho, y el rol central de los medios de comunicación. Luego de recordar los requisitos trazados en la Convención Americana para que las restricciones a la libertad de expresión sean legítimas, concluyó que frente a Herrera Ulloa se había incurrido en un uso excesivo e innecesario de la potestad punitiva del Estado que no era respetuoso de dichos requisitos convencionales, teniendo en cuenta particularmente que: (a) Herrera Ulloa era un periodista que estaba expresando hechos y opiniones de interés público; (b) que el ejercicio de su derecho se tradujo en afirmaciones críticas frente a un funcionario público en ejercicio de sus funciones, el cual estaba expuesto a un nivel de crítica más amplio que los particulares; y (c) que Herrera Ulloa se había limitado a reproducir fielmente información publicada en la prensa extranjera sobre la conducta de un funcionario diplomático costarricense. La Corte Interamericana resaltó que la condena penal había surtido un efecto disuasivo sobre el ejercicio del periodismo y el debate sobre asuntos de interés público en Costa Rica—afirmando que, “el efecto de esta exigencia resultante de la sentencia conlleva una restricción incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana, toda vez que produce un efecto disuasivo, atemorizador e inhibitorio sobre todos los que ejercen la profesión de periodista, lo que, a su vez, impide el debate público sobre temas de interés de la sociedad”<sup>185</sup>. En consecuencia, ordenó a Costa Rica, a título de reparación por la violación del artículo 13 de la Convención Americana, dejar sin efecto la sentencia condenatoria y pagar una indemnización del daño inmaterial causado al periodista Herrera Ulloa.

121. En el segundo de estos casos, *Ricardo Canese Vs. Paraguay*, también descrito anteriormente, la Corte Interamericana estudió la situación de Ricardo Canese, candidato presidencial en la contienda electoral paraguaya de 1992. Canese fue objeto de una condena penal por el delito de difamación, como consecuencia de afirmaciones que hizo mientras era candidato y en el curso de la campaña, sobre la conducta de su contraparte en las elecciones en relación con el Complejo Hidroeléctrico de Itaipú. Finalmente, fue condenado a una pena privativa de la libertad, al pago de una multa, y durante el proceso fue afectado por una prohibición permanente para salir del país.

122. La CIDH alegó ante la Corte Interamericana que la utilización de mecanismos penales y la imposición de sanciones penales por expresiones políticas en el marco de una contienda electoral, serían contrarias al artículo 13 de la Convención Americana, porque no existe un interés social imperativo que justifique la sanción penal; porque la restricción es desproporcionada; y porque constituye una restricción indirecta—dado que las condenas penales tienen un efecto amedrentador sobre todo debate que involucre a personas públicas sobre asuntos de interés público—. En consecuencia, afirmó que, en relación con las manifestaciones realizadas en el marco de las contiendas electorales, debe establecerse la

---

<sup>185</sup> Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C. No. 107, párr. 133.

no punibilidad, y recurrirse a sanciones civiles basadas en el estándar de la real malicia, “es decir, se debe probar que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de dañar o tuvo pleno conocimiento de que estaba difundiendo noticias falsas”<sup>186</sup>.

123. La Corte Interamericana, por su parte, luego de resaltar la importante función democrática del ejercicio pleno de la libertad de expresión, y su trascendencia acentuada en el ámbito electoral, concluyó que en este caso se había presentado una violación de la libertad de expresión protegida por el artículo 13 de la Convención Americana. En efecto, la Corte Interamericana tuvo en cuenta que: (a) el derecho penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta ilícita; y (b) las declaraciones de Canese se habían realizado en el contexto de una campaña electoral presidencial respecto de asuntos de interés público, lo cual las ubicaba en una categoría de mayor protección bajo el artículo 13 de la Convención Americana. Por lo mismo, concluyó que el proceso y la sanción penal aplicados a Canese constituyeron una sanción innecesaria y excesiva, que limitó el debate abierto sobre temas de interés público y restringió la libertad de expresión del afectado durante el resto de la campaña electoral. Además, se resaltó que en este caso el proceso y la condena penal, junto con las restricciones para salir del país impuestas en forma concomitante, fueron medios indirectos de restricción de la libertad de expresión.

124. En el caso *Kimel Vs. Argentina*, igualmente reseñado en un acápite precedente, la Corte Interamericana concluyó que se había violado el artículo 13 de la Convención Americana, mediante la condena impuesta contra Eduardo Kimel por haber publicado un libro que criticaba la forma como un juez había llevado a cabo la investigación de una masacre cometida durante los años de la dictadura. La Corte Interamericana afirmó que se había utilizado en forma innecesaria y desproporcionada el poder punitivo del Estado. Para llegar a esta conclusión la Corte Interamericana tuvo en cuenta, no solamente el mayor nivel de protección del que gozaban las afirmaciones de Kimel en su libro, por referirse al comportamiento de un funcionario público, sino también otras razones, a saber: (a) que la legislación penal argentina sobre los delitos de calumnia y difamación resultaba extremadamente vaga y ambigua, contrariando así el requisito de precisa legalidad; (b) que el procesamiento y sanción del periodista e investigador había reflejado un abuso notorio en el ejercicio del poder punitivo del Estado, “tomando en cuenta los hechos imputados al señor Kimel, su repercusión sobre los bienes jurídicos del querellante y la naturaleza de la sanción—privación de la libertad—aplicada al periodista”; y (c) la notoria desproporción y exceso en la afectación de la libertad de expresión de Kimel frente a la alegada afectación del derecho a la honra de quien se había desempeñado como funcionario público. Tal desproporción fue inferida por la Corte Interamericana de una apreciación conjunta de varios factores, entre otros, que el ejercicio de la libertad de expresión se concretó en opiniones que no entrañaban imputación de delitos ni señalamiento de hechos o temas referentes a la vida personal del juez; que las opiniones equivalían a un juicio de valor crítico sobre la conducta del Poder Judicial durante la dictadura; que la opinión se emitió teniendo en cuenta los hechos verificados por el periodista; y que las opiniones, a diferencia de los hechos, no se pueden someter a juicios de veracidad o de falsedad. Como consecuencia de la responsabilidad internacional que pesaba sobre el Estado de Argentina por haber violado la Convención Americana, la Corte Interamericana le ordenó: (1) que pagara una indemnización a Kimel por concepto de daño material, inmaterial y reintegro de costas y gastos; (2) que dejara sin efecto la condena penal impuesta y todas las consecuencias de ella derivadas; (3) que eliminara el nombre de Kimel de los registros públicos de antecedentes penales; (4) que publicara debidamente la decisión de la Corte Interamericana en tanto medida de

<sup>186</sup> CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72.h).



satisfacción; (5) que realizara un acto público de reconocimiento de su responsabilidad; y (6) que adecuara su derecho interno en lo atinente a los tipos penales de calumnia y difamación a la Convención Americana, “de tal forma que las imprecisiones reconocidas por el Estado [...] se corrijan para satisfacer los requerimientos de seguridad jurídica y, consecuentemente, no afecten el ejercicio del derecho a la libertad de expresión”<sup>187</sup>.

125. En el caso *Tristán Donoso Vs. Panamá*, la Corte Interamericana estudió la situación del abogado Santander Tristán Donoso, condenado por el delito de calumnia debido a las afirmaciones que había efectuado sobre el Procurador General de la Nación en una rueda de prensa en la cual había aseverado que dicho funcionario había grabado una conversación telefónica privada suya con uno de sus clientes y la había difundido ante terceros. Tras la denuncia del Procurador por los delitos de injuria y calumnia, Tristán Donoso fue condenado a 18 meses de prisión, sustituidos con una multa de 750 balboas; la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas por el mismo término; y una indemnización por daño material y moral cuya cuantía debía ser determinada en el trámite de liquidación ante el juez inferior.

126. Ante la Corte Interamericana, los representantes de la víctima alegaron, en primer lugar, que “el ejercicio de la libertad de expresión no está reservado exclusivamente a los periodistas”<sup>188</sup>. Asimismo, indicaron que la violación del derecho a la libertad de expresión se producía, entre otras cosas, dado que la legislación panameña no reconocía los estándares de la real malicia ni el fin compensatorio (y no punitivo) de la sanción y no consagraba medidas para garantizar la proporcionalidad de las sanciones. Por su parte, el Estado afirmó que en ningún momento se había restringido la libertad de expresión de Tristán Donoso, y que la acusación pública que éste había realizado contra el Procurador General de la Nación, no podía entenderse como “‘crítica’ ni como un ‘debate público’ respecto de las actuaciones de un funcionario público”. En su criterio, “dar a una calumnia la connotación de noticia ‘de alto interés público’ equivale a legitimar todo acto ilegítimo realizado en el ejercicio de la libertad de expresión, siempre que ello pueda llamar la atención pública”<sup>189</sup>.

127. En su sentencia, la Corte Interamericana resaltó que si bien la Convención Americana protege el derecho a la libertad de expresión, éste no es un derecho absoluto, de allí que la Convención Americana prevé la posibilidad de exigir responsabilidades ulteriores por su ejercicio abusivo. Asimismo, afirmó que la Convención Americana protege el derecho a la honra y el reconocimiento de la dignidad de todas las personas, de donde se derivan limitaciones a la actuación del Estado y los particulares, y la posibilidad de solicitar la adopción de medidas judiciales para su protección<sup>190</sup>.

128. Con todo, el tribunal indicó que en una sociedad democrática las expresiones referidas a la idoneidad de los funcionarios gozan de una mayor protección, ya que éstos han decidido exponerse voluntariamente a un escrutinio más exigente, a que las actividades que desempeñan son de interés público, y a que tienen una amplia posibilidad de controvertir públicamente las afirmaciones que los afectan. Al aplicar el *test* para verificar la legitimidad

---

<sup>187</sup> Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 128.

<sup>188</sup> Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 91.

<sup>189</sup> Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 92.

<sup>190</sup> Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párrs. 110 y 111.

de la sanción ulterior impuesta a Tristán Donoso, la Corte Interamericana encontró que, si bien cumplía el requisito de legalidad (el delito de calumnia estaba previsto en una ley, en sentido formal y material) y con el requisito de idoneidad (el recurso al derecho penal era un medio que efectivamente podía contribuir a proteger el derecho a la honra o a la reputación del afectado), ésta resultaba innecesaria debido a que, tratándose de una persona de alta relevancia pública, existían otros medios para proteger los derechos personalísimos eventualmente afectados y el costo sobre la libertad de expresión resultaba desproporcionado. En efecto, en el caso que se estudia, la Corte Interamericana constató que se trataba de un asunto de interés público respecto del cual era importante garantizar el más amplio debate; que el abogado tenía suficientes razones para creer en ese momento que, en efecto, era el Procurador General de la Nación quien había interceptado sus comunicaciones; y que este último tenía plena capacidad para controvertir las afirmaciones cuestionadas. Por las razones mencionadas, la aplicación del derecho penal o de sanciones civiles desproporcionadas, no sólo no era un medio necesario para proteger la honra y la reputación del funcionario estatal, sino que tenía un costo muy elevado en términos de la afectación del debate democrático.

129. En este caso, la Corte Interamericana reiteró su jurisprudencia sobre los límites del uso del poder punitivo del Estado: “[e]n una sociedad democrática el poder punitivo sólo se ejerce en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro. Lo contrario conduciría al ejercicio abusivo del poder punitivo del Estado”<sup>191</sup>. Reafirmó así la importancia de ponderar, “la extrema gravedad de la conducta desplegada por el emisor de aquéllas, el dolo con que actuó, las características del daño injustamente causado y otros datos que pongan de manifiesto la absoluta necesidad de utilizar, en forma verdaderamente excepcional, medidas penales”<sup>192</sup>.

130. En el caso *Usón Ramírez Vs. Venezuela*, Usón, militar en retiro, fue condenado por el delito de “injuria contra la Fuerza Armada Nacional” por haber emitido varias opiniones críticas de la actuación de dicha institución en el llamado caso del “Fuerte Mara”. En dicho caso, un grupo de soldados resultó gravemente quemado mientras se encontraba en una celda de castigo. Usón fue condenado específicamente por haber afirmado en una entrevista televisiva, que, de ser ciertos los hechos denunciados por el padre de uno de los soldados sobre el tipo y grado de las quemaduras, los soldados habrían sido agredidos de forma premeditada con un lanzallamas. A juicio de Usón, el tipo de quemaduras que describía el padre del soldado sólo podía ser el resultado de la utilización de este tipo de arma, y dicha utilización tenía que ser premeditada debido al proceso que debía agotarse para el empleo de dicha arma. Usón había sido invitado al programa de televisión debido a que había sido miembro de las Fuerzas Armadas hasta 2002, momento en el cual se retiró por discrepar del gobierno y de algunos altos mandos militares. Como consecuencia de las declaraciones emitidas, Usón Ramírez fue juzgado y condenado a cumplir la pena de cinco años y seis meses de prisión por el delito de “injuria contra la Fuerza Armada Nacional”, bajo el tipo penal establecido en el artículo 505 del Código Orgánico de Justicia Militar, según el cual “[i]ncurrirá en la pena de tres a ocho años de prisión el que en alguna forma injurie, ofenda o menosprecie a las Fuerzas Armadas Nacionales o alguna de sus unidades”.

---

<sup>191</sup> Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 119.

<sup>192</sup> Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009 Serie C No. 193, párr. 120.

131. En este caso, la Corte Interamericana aplicó el *test* tripartito de manera estricta y encontró que varios de sus requisitos no se cumplían. Específicamente, encontró que la medida restrictiva de la libertad de expresión—la imposición de una condena por el delito de “injuria contra la Fuerzas Armada Nacional—no tenía una formulación estricta y, en consecuencia, vulneraba el principio de estricta legalidad. A juicio de la Corte Interamericana, la tipificación contenida en la disposición penal era “vaga y ambigua” en su formulación, de forma tal que no respondía “a las exigencias de legalidad contenidas en el artículo 9 de la Convención [Americana] y a aquéllas establecidas en el artículo 13.2 del mismo instrumento para efectos de la imposición de responsabilidades ulteriores”<sup>193</sup>. Asimismo, la Corte Interamericana encontró que la medida impuesta no era idónea o necesaria “por ser excesivamente vaga y ambigua”. Al respecto, la sentencia recordó que “el [t]ribunal ha considerado en ocasiones anteriores que el ejercicio del poder punitivo del Estado ha resultado abusivo e innecesario para efectos de tutelar el derecho a la honra, cuando el tipo penal en cuestión no establece claramente qué conductas implican una grave lesión a dicho derecho. Ése fue el caso que ocurrió con el señor Usón Ramírez”<sup>194</sup>.

132. Finalmente, en cuanto a la proporcionalidad, la Corte Interamericana encontró que las consecuencias derivadas de la aplicación de la medida habían sido verdaderamente graves y la afectación de la libertad de expresión desproporcionada, “[r]especto al grado de afectación de la libertad de expresión, la Corte [Interamericana] considera que las consecuencias del sometimiento a un proceso en el fuero militar [...]; el proceso penal en sí mismo; la privación preventiva de libertad que se le impuso; la pena privativa de libertad de cinco años y seis meses a la que fue sentenciado; la inscripción en el registro de antecedentes penales; la pérdida de ingresos durante el tiempo encarcelado; la afectación en el goce del ejercicio de los derechos que se restringen en razón de la pena impuesta; el estar lejos de su familia y seres queridos; el riesgo latente de la posible pérdida de su libertad personal, y el efecto estigmatizador de la condena penal impuesta al señor Usón Ramírez demuestran que las responsabilidades ulteriores establecidas en este caso fueron verdaderamente graves”<sup>195</sup>. Además, la Corte Interamericana consideró que no se había tenido en cuenta que las afirmaciones de Usón se encontraban especialmente protegidas (discurso especialmente protegido) debido a que tenían por objeto cuestionar las eventuales actuaciones de una institución del Estado que estaba siendo evaluada en ese momento: “los señalamientos realizados por el señor Usón Ramírez se relacionaban con temas de notorio interés público. No obstante la existencia de un interés público sobre lo acontecido en el Fuerte Mara, dependencia de las Fuerzas Armadas del Estado, el señor Usón Ramírez fue juzgado y condenado sin que se tuvieran en cuenta los requisitos que se desprenden de la Convención Americana referentes a la mayor tolerancia que exigen aquellas afirmaciones y apreciaciones vertidas por los ciudadanos en ejercicio del control democrático”<sup>196</sup>.

133. Con base en los argumentos mencionados, la Corte Interamericana concluyó, “que la imposición de una responsabilidad ulterior al señor Usón Ramírez por el delito de injuria contra las Fuerzas Armadas violó su derecho a la libertad de expresión, ya que en la

---

<sup>193</sup> Corte I.D.H., *Caso Usón Ramírez Vs Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 57.

<sup>194</sup> Corte I.D.H., *Caso Usón Ramírez Vs Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 75.

<sup>195</sup> Corte I.D.H., *Caso Usón Ramírez Vs Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 81.

<sup>196</sup> Corte I.D.H., *Caso Usón Ramírez Vs Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 84.

restricción a dicho derecho no se respetaron las exigencias de legalidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad. Consecuentemente, el Estado violó el principio de legalidad y el derecho a la libertad de expresión reconocidos en los artículos 9 y 13.1 y 13.2 de la Convención Americana, respectivamente, en relación con la obligación general de respetar y garantizar los derechos y libertades dispuesta en el artículo 1.1 de dicho tratado y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno estipulado en el artículo 2 del mismo, en perjuicio del señor Usón Ramírez<sup>197</sup>.

**c. Incompatibilidad fundamental entre las “leyes de desacato” y la Convención Americana**

134. La CIDH y la Corte Interamericana han declarado que las llamadas “leyes de desacato”, contrarían la libertad de expresión protegida por el artículo 13 de la Convención Americana<sup>198</sup>.

135. Las denominadas “leyes de desacato”, según la definición provista por la CIDH, y como quiera que se denominen en los ordenamientos internos, “son una clase de legislación que penaliza la expresión que ofende, insulta o amenaza a un funcionario público en el desempeño de sus funciones oficiales”<sup>199</sup>. En los países en donde existen se justifican invocando varias razones, entre las que sobresale la protección del adecuado funcionamiento de la administración pública, o del orden público, “se dice que las ‘leyes de desacato’ cumplen una doble función. En primer lugar, al proteger a los funcionarios públicos contra la expresión ofensiva y/o crítica, éstos quedan en libertad de desempeñar sus funciones y, por tanto, se permite que el gobierno funcione armónicamente. Segundo, las leyes de desacato protegen el orden público porque la crítica de los funcionarios públicos puede tener un efecto desestabilizador para el gobierno nacional dado que—según se argumenta—ella se refleja no sólo en el individuo objeto de la crítica, sino en el cargo que ocupa y en la administración a la que presta servicios”<sup>200</sup>.

---

<sup>197</sup> Corte I.D.H., *Caso Usón Ramírez Vs Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 88.

<sup>198</sup> Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia del 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 135, párr. 88; CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

<sup>199</sup> CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título II. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

<sup>200</sup> CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título II. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995. En esta misma opinión se explicó que el diseño y contenido de las “leyes de desacato” es variable entre los distintos Estados que las tienen: “La aplicación de las leyes de desacato varía entre un Estado miembro de la OEA y otro. En ciertos países, las leyes de desacato penalizan sólo los discursos insultantes que se pronuncian en presencia del funcionario público o por comunicación directa, como una carta o una llamada telefónica. [Véase el artículo 456 del Código Penal de El Salvador]. Otras leyes de desacato penalizan todo discurso que insulte, ofenda o amenace a un funcionario público, ya sea dirigido a la persona en cuestión o por un medio indirecto, como la prensa [Véase el artículo 173 del Código Penal del Uruguay]. No obstante, en general, la protección de las leyes de desacato sólo ampara a los funcionarios públicos en el cumplimiento de tareas oficiales. Además, la legislación de los Estados miembros de la OEA difiere en cuanto a las defensas admitidas en los casos de acusación de desacato. En algunos países, las leyes de desacato exigen que los acusados demuestren la veracidad de sus alegatos como defensa [Véase el artículo 413 del Código Penal de Guatemala]. En otros, la ley no permite que se introduzca la defensa de la verdad con respecto a un lenguaje insultante u ofensivo contra un funcionario público [Véase el artículo 307 del Código Penal de Costa Rica]. Las penas por desacato varían entre multas y encarcelamiento”.

136. Para la CIDH, estas justificaciones no encuentran sustento en la Convención Americana. En su criterio, las “leyes de desacato” están “en conflicto con la convicción de que la libertad de expresión y de opinión es la ‘piedra de toque de todas las libertades a las cuales se consagran las Naciones Unidas’ y ‘una de las más sólidas garantías de la democracia moderna’”<sup>201</sup>. En tal medida, las “leyes de desacato” son una restricción ilegítima de la libertad de expresión, porque: (a) no responden a un objetivo legítimo bajo la Convención Americana; y (b) no son necesarias en una sociedad democrática. En términos de la CIDH, “la aplicación de ‘leyes de desacato’ para proteger el honor de los funcionarios públicos que actúan en carácter oficial les otorga injustificadamente un derecho a la protección del que no disponen los demás integrantes de la sociedad. Esta distinción invierte directamente el principio fundamental de un sistema democrático que hace al gobierno objeto de controles, entre ellos, el escrutinio de la ciudadanía, para prevenir o controlar el abuso de su poder coactivo. Si se considera que los funcionarios públicos que actúan en carácter oficial son, a todos los efectos, el gobierno, es entonces precisamente el derecho de los individuos y de la ciudadanía criticar y escrutar las acciones y actitudes de esos funcionarios en lo que atañe a la función pública”<sup>202</sup>.

137. Para la CIDH, dado que el derecho a la libertad de expresión faculta al individuo y a la sociedad a participar en debates activos y vigorosos sobre todos los aspectos de interés social, y que ese tipo de debates generará necesariamente ciertos discursos críticos u ofensivos para los funcionarios públicos o quienes se vinculan a la formulación de la política pública, “de ello se desprende que una ley que ataque el discurso que se considera crítico de la administración pública en la persona del individuo objeto de esa expresión afecta a la esencia misma y al contenido de la libertad de expresión. Dichas limitaciones a la libertad de expresión pueden afectar no sólo a quienes se silencia directamente, sino también al conjunto de la sociedad”<sup>203</sup>. Según se afirma con claridad en el principio 11 de la Declaración de Principios, “los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. Las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como ‘leyes de desacato’ atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información”.

138. Además de ser una restricción directa a la libertad de expresión, las “leyes de desacato” también la restringen indirectamente, “porque traen consigo la amenaza de cárcel o multas para quienes insultan u ofenden a un funcionario público. [...] El temor a sanciones penales necesariamente desalienta a los ciudadanos a expresar sus opiniones sobre problemas de interés público, en especial cuando la legislación no distingue entre los hechos y los juicios de valor. La crítica política con frecuencia comporta juicios de valor. [...] [L]a desventaja que las leyes de desacato imponen a las personas que desean participar en el debate acerca del funcionamiento adecuado de la administración pública no se ve reducida por la posibilidad de probar la verdad como defensa. Inclusive las leyes que permiten esgrimir la verdad como defensa inhiben inevitablemente el libre flujo de ideas y opiniones al transferir la carga de la prueba al que expresa sus opiniones. Este es especialmente el caso de la arena política en donde la crítica política se realiza frecuentemente mediante juicio de

---

<sup>201</sup> CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título I Introducción. OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

<sup>202</sup> CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV Apartado B). OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

<sup>203</sup> CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV Apartado B). OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

valor y no mediante declaraciones exclusivamente basadas en hechos. Puede resultar imposible demostrar la veracidad de las declaraciones dado que los juicios de valor no admiten prueba<sup>204</sup>. En igual medida, la amenaza de responsabilidad penal por deshonrar la reputación de un funcionario público, incluso si se hace a través de una opinión o juicio de valor, puede utilizarse como método para suprimir la crítica y los adversarios políticos; y al proteger a los funcionarios públicos contra expresiones difamantes, establecen una estructura que tiene como propósito proteger al propio gobierno de las críticas<sup>205</sup>.

139. Desde otra perspectiva, las “leyes de desacato” se basan en una noción errónea sobre la preservación del orden público, que es incompatible con los regímenes democráticos y contraría la definición de tal “orden público” que puede justificar legítimamente una limitación de la libertad de expresión: “el fundamento de las ‘leyes de desacato’ contradice el principio de que una democracia debidamente funcional es por cierto la máxima garantía del orden público. Las leyes de desacato pretenden preservar el orden público precisamente limitando un derecho humano fundamental que es también internacionalmente reconocido como la piedra angular en que se funda la sociedad democrática. Las leyes de desacato, cuando se aplican, tienen efecto directo sobre el debate abierto y riguroso, sobre la política pública que el artículo 13 garantiza y que es esencial para la existencia de una sociedad democrática. A este respecto, invocar el concepto de ‘orden público’ para justificar las leyes de desacato se opone directamente a la lógica que sustenta la garantía de la libertad de expresión y pensamiento consagrada en la Convención [Americana]”<sup>206</sup>.

140. En términos más concretos, las “leyes de desacato” son innecesarias porque los ataques abusivos contra la reputación y la honra de funcionarios públicos pueden ser contrarrestados mediante otras acciones, que son medios menos restrictivos del derecho: “[l]a protección especial que brindan las ‘leyes de desacato’ a los funcionarios públicos contra un lenguaje insultante u ofensivo es incongruente con el objetivo de una sociedad democrática de fomentar el debate público. Ello es especialmente así teniendo en cuenta la función dominante del gobierno en la sociedad y, particularmente, donde se dispone de otros medios para responder a ataques injustificados mediante el acceso del gobierno a los medios de difusión o mediante acciones civiles individuales por difamación y calumnia. Toda crítica que no se relacione con el cargo del funcionario puede estar sujeta, como ocurre en el caso de todo particular, a acciones civiles por difamación y calumnia. En este sentido, el encausamiento por parte del gobierno de una persona que critica a un funcionario público que actúa en carácter oficial no satisface los requisitos del artículo [13.2] porque se puede concebir la protección del honor en este contexto sin restringir la crítica a la administración pública. En tal sentido, estas leyes constituyen también un medio injustificado de limitar el derecho de expresión que ya está restringido por la legislación que puede invocar toda persona, independientemente de su condición”<sup>207</sup>. Además, las “leyes de desacato”

---

<sup>204</sup> CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV Apartado B). OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

<sup>205</sup> CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV Apartado B). OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

<sup>206</sup> CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV Apartado B). OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

<sup>207</sup> CIDH. Informe Anual 1994. Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Título IV Apartado C). OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev. 17 de febrero de 1995.

contrarían el principio de que en una sociedad democrática los funcionarios públicos deben estar mayormente expuestos al escrutinio del público y mostrar una tolerancia mayor hacia la crítica.

141. En suma, para la CIDH, la aplicación del tipo penal de desacato a quienes divulgan expresiones críticas frente a los funcionarios públicos es, *per se*, contraria a la Convención Americana, puesto que constituye una aplicación de responsabilidades ulteriores por el ejercicio de la libertad de expresión que son innecesarias en una sociedad democrática, y desproporcionadas por sus efectos graves sobre el emisor y sobre el libre flujo de información en la sociedad. Las leyes de desacato son un medio para silenciar ideas y opiniones impopulares y disuaden las críticas al generar temor a las acciones judiciales, las sanciones penales y las sanciones monetarias. La legislación sobre desacato es desproporcionada por las sanciones que establece, frente a críticas sobre el funcionamiento de las instituciones estatales y sus miembros, por lo cual suprime el debate esencial para el funcionamiento de un sistema democrático, restringiendo innecesariamente la libertad de expresión.

142. La Corte Interamericana también ha examinado, en casos concretos, el carácter desproporcionado de la legislación sobre desacato y del procesamiento de las personas que ejercen su libertad de expresión por dicho delito. Por ejemplo, en el citado caso *Palamara Iribarne Vs. Chile*<sup>208</sup>, la Corte Interamericana examinó la situación de un funcionario civil de las Fuerzas Armadas chilenas que había sido procesado judicialmente por haber intentado publicar un libro sin la autorización de sus superiores militares, que había sido objeto de distintas actuaciones equivalentes a censura previa, y que en el curso del proceso había efectuado ante los medios de comunicación declaraciones críticas de la actuación de la justicia penal militar en su caso. Como resultado, Palamara Iribarne fue procesado por el delito de desacato. En criterio de la Corte Interamericana, en este caso “a través de la aplicación del delito de desacato, se utilizó la persecución penal de una forma desproporcionada e innecesaria en una sociedad democrática, por lo cual se privó al señor Palamara Iribarne del ejercicio de su derecho a la libertad de pensamiento y expresión, en relación con las opiniones críticas que tenía respecto de asuntos que le afectaban directamente y guardaban directa relación con la forma en que las autoridades de la justicia militar cumplían con sus funciones públicas en los procesos a los que se vio sometido. La Corte [Interamericana] considera que la legislación sobre desacato aplicada al señor Palamara Iribarne establecía sanciones desproporcionadas por realizar críticas sobre el funcionamiento de las instituciones estatales y sus miembros, suprimiendo el debate esencial para el funcionamiento de un sistema verdaderamente democrático y restringiendo innecesariamente el derecho a la libertad de pensamiento y expresión”<sup>209</sup>.

143. En el caso *Tristán Donoso Vs. Panamá*, la Corte Interamericana resaltó como positivo que, con posterioridad a la condena de Tristan Donoso por calumnia debido a sus expresiones contra un alto funcionario, se hubieran prohibido en dicho país las sanciones por desacato y otras limitaciones de la libertad de expresión<sup>210</sup>.

---

<sup>208</sup> Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135.

<sup>209</sup> Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 88.

<sup>210</sup> Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 133.

## E. La prohibición de la censura y de las restricciones indirectas a la libertad de expresión

### 1. La prohibición de la censura previa directa

144. El artículo 13.2 de la Convención Americana dispone expresamente que el ejercicio de la libertad de expresión, “no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: (a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o (b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”. Esta prohibición de la censura encuentra su única excepción en lo dispuesto en el artículo 13.4 de la Convención Americana, de conformidad con el cual “los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2”.

145. Interpretando estas normas convencionales, el principio 5 de la Declaración de Principios dispone que, “[l]a censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”; y el principio 7 establece que, “[c]ondicionamientos previos, tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad por parte de los Estados son incompatibles con el derecho a la libertad de expresión reconocido en los instrumentos internacionales”.

146. La censura previa es el prototipo de violación extrema y radical de la libertad de expresión, ya que conlleva su supresión. Tiene lugar cuando, por medio del poder público, se establecen medios para impedir *en forma previa* la libre circulación de información, ideas, opiniones o noticias, por cualquier tipo de procedimiento que condicione la expresión o la difusión de información al control del Estado, por ejemplo, mediante la prohibición de publicaciones o el secuestro de las mismas, o cualquier otro procedimiento orientado al mismo fin<sup>211</sup>. En términos de la CIDH, la censura previa “supone el control y veto de la expresión antes de que ésta sea difundida, impidiendo tanto al individuo, cuya expresión ha sido censurada, como a la totalidad de la sociedad, ejercer su derecho a la información. En otras palabras, la censura previa produce ‘una suspensión radical de la libertad de expresión al impedirse la libre circulación de información, ideas, opiniones o noticias’. Como se dijo, ‘esto constituye una violación radical tanto del derecho de cada persona a expresarse como del derecho de todos a estar bien informados, de modo que se afecta una de las condiciones básicas de una sociedad democrática’”<sup>212</sup>. En los casos de censura previa, se produce una violación radical tanto del derecho de cada persona a expresarse, como del derecho de todos a estar bien informados y a recibir y conocer las expresiones ajenas. Se afecta así, una de las condiciones básicas de una sociedad democrática<sup>213</sup>.

<sup>211</sup> Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 68.

<sup>212</sup> CIDH. Informe de fondo No. 90/05. Caso No. 12.142. *Alejandra Marcela Matus Acuña*. Chile. 24 de octubre de 2005, párr. 35.

<sup>213</sup> Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 68; Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 54; CIDH.



147. En términos de la Corte Interamericana, “el artículo 13.4 de la Convención [Americana] establece una excepción a la censura previa, ya que la permite en el caso de los espectáculos públicos pero únicamente con el fin de regular el acceso a ellos, para la protección moral de la infancia y la adolescencia. En todos los demás casos, cualquier medida preventiva implica el menoscabo a la libertad de pensamiento y expresión”<sup>214</sup>. Este rasgo distingue a este tratado de otras convenciones internacionales sobre derechos humanos, tales como el Convenio Europeo o el PIDCP. En criterio de la CIDH, ello “constituye una indicación de la importancia asignada por quienes redactaron la Convención [Americana] a la necesidad de expresar y recibir cualquier tipo de información, pensamientos, opiniones e ideas, el hecho de que no se prevea ninguna otra excepción a esta norma”<sup>215</sup>.

148. Según la jurisprudencia interamericana, constituyen ejemplos de censura previa, entre otros, los siguientes: la incautación de libros, materiales de imprenta y copias electrónicas de documentos; la prohibición judicial de publicar o divulgar un libro<sup>216</sup>; la prohibición a un funcionario público de realizar comentarios críticos frente a un determinado proceso o institución<sup>217</sup>; en relación con publicaciones en *internet*, la orden de incluir o retirar determinados enlaces (*links*), o la imposición de determinados contenidos; la prohibición de exhibir una película de cine<sup>218</sup>, o la existencia de una disposición constitucional que establece la censura previa en la producción cinematográfica<sup>219</sup>.

149. En uno de sus primeros fallos sobre el derecho a la libertad de expresión, la Corte Interamericana se pronunció sobre la censura previa de películas de cine. En efecto, en el caso “*La Última Tentación de Cristo*” (*Olmedo Bustos y otros*) Vs. Chile<sup>220</sup>, la Corte Interamericana examinó la prohibición impuesta por las autoridades judiciales chilenas sobre la exhibición de la película “*La Última Tentación de Cristo*”, a petición de un grupo de ciudadanos que habían interpuesto un recurso invocando la protección de la imagen de Jesucristo, de la Iglesia Católica y de sus propios derechos. La Corte Interamericana, resaltando algunos de los rasgos sobresalientes de la libertad de expresión, por ejemplo, su doble dimensión individual y colectiva, y su crítica función democrática, y recordando que este derecho protege tanto la información que resulta favorable, indiferente o inofensiva, como aquella que resulta chocante, inquietante u ofensiva para el Estado o la sociedad, concluyó que las autoridades chilenas habían incurrido en un acto de censura previa

---

Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101.5).

<sup>214</sup> Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 70.

<sup>215</sup> CIDH. Informe No. 11/96. Caso No. 11.230. *Francisco Martorell*. Chile. 3 de mayo de 1996, párr. 56.

<sup>216</sup> Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 135; CIDH. Informe No. 2/96. Caso No. 10.325. *Steve Clark y otros*. Granada. 1º de marzo de 1996; CIDH. Informe No. 11/96, Caso No. 11.230. *Francisco Martorell*. Chile. 3 de mayo de 1996; CIDH. Informe de fondo No. 90/05. Caso No. 12.142. *Alejandra Matus Acuña*. Chile. 24 de octubre de 2005.

<sup>217</sup> Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia del 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 135.

<sup>218</sup> Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73.

<sup>219</sup> Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73.

<sup>220</sup> Corte I.D.H., *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73.

incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana. El tribunal precisó que la violación de la Convención Americana se había producido no sólo por las decisiones judiciales en cuestión, sino por la existencia de un artículo en la Constitución chilena que consagraba un sistema de censura previa para la producción cinematográfica, determinando así los actos de los tres poderes públicos. De allí que hubiese ordenado a Chile adaptar su ordenamiento interno a lo dispuesto por la Convención Americana.

150. Otro caso ilustrativo en el que la Corte Interamericana se pronunció sobre actos constitutivos de censura fue *Palamara Iribarne Vs. Chile*<sup>221</sup>. Como ya se ha mencionado, Palamara Iribarne, oficial militar retirado que se desempeñaba como funcionario civil de la Armada, había escrito un libro titulado "Ética y Servicios de Inteligencia", en el cual trataba, en términos generales, algunos aspectos de la inteligencia militar y la necesidad de que se rigiera por parámetros éticos. Sin embargo, cuando el libro se encontraba en proceso de impresión y preparación para la distribución comercial, fue objeto de varias medidas restrictivas, a saber: (i) los superiores militares de Palamara le prohibieron que publicara el libro; (ii) tales superiores militares ordenaron verbalmente a Palamara que retirara todos los antecedentes de la publicación que se encontraran en la imprenta; (iii) por orden judicial de un Fiscal se incautaron todos los escritos, documentos y publicaciones relativos al libro que estaban en la imprenta, así como los ejemplares que ya estaban listos tanto en la imprenta como en el domicilio de Palamara, las hojas sobrantes y la matricería electrostática de la publicación; (iv) también por orden judicial se ordenó a Palamara que borrara la versión digital de su libro que guardaba en su computador personal, y se ordenó suprimir la versión electrónica del texto en un *diskette* y en el computador de la imprenta; (v) se efectuaron diligencias judiciales de recuperación de los ejemplares del libro que ya estaban en poder de distintas personas; y (vi) se prohibió judicialmente a Palamara que hiciera comentarios críticos frente a los procesos penales que se le seguían, o frente a la imagen de la Armada de Chile.

151. En criterio de la Corte Interamericana, todos estos actos de control al ejercicio del derecho de Palamara a difundir informaciones e ideas, cuando el libro ya estaba editado y en proceso de ser publicado y comercializado, impidieron que éste fuera efectivamente difundido mediante la distribución en el comercio, por lo cual el público no pudo acceder a su contenido. Tales medidas de control, para la Corte Interamericana, "constituyeron actos de censura previa no compatibles con los parámetros dispuestos en la Convención [Americana], dado que no existía ningún elemento que, a la luz de dicho tratado, permitiera que se afectara el referido derecho a difundir abiertamente su obra, protegido en el artículo 13 de la Convención [Americana]"<sup>222</sup>. En consecuencia, las medidas de reparación relevantes que ordenó la Corte Interamericana consistieron en el pago de una indemnización por los perjuicios causados a Palamara, que se permitiera publicar el libro, se restituyera el material incautado, se reconstruyera la versión electrónica del texto y se dejaran sin efecto las sentencias proferidas y los procesos penales adelantados.

## **2. La prohibición de restricciones indirectas a la libertad de expresión por las autoridades**

152. Hay distintas formas de afectar ilegítimamente la libertad de expresión, que van desde el extremo de su supresión radical mediante actos de censura previa hasta

---

<sup>221</sup> Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 135.

<sup>222</sup> Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 78.

diversas formas de afectaciones menos evidentes (más sutiles), pero igualmente contrarias a la Convención Americana<sup>223</sup>. En efecto, aparte de las violaciones extremas consistentes en la supresión de la libertad de expresión mediante acciones directas como la censura, será violatorio del artículo 13 de la Convención Americana, “todo acto del poder público que implique una restricción al derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, en mayor medida o por medios distintos de los autorizados por la misma Convención”<sup>224</sup>.

153. Es en este sentido el artículo 13.3 de la Convención Americana dispone que, “[n]o se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”.

154. La Corte Interamericana ha afirmado que el enunciado del artículo 13.3 no es taxativo, puesto que no impide considerar “cualquiera otros medios” o vías indirectas como aquellos derivados de nuevas tecnologías<sup>225</sup>. Asimismo, el tribunal ha señalado que la responsabilidad del Estado por restricciones indirectas puede provenir también de actos entre particulares, pues no sólo abarca restricciones gubernamentales indirectas, sino “también controles [...] particulares” que produzcan el mismo resultado<sup>226</sup>. En estos casos, sin embargo, como se verá adelante, la responsabilidad del Estado sólo tendrá lugar si se demuestra vulnerada la obligación de garantía que se desprende del marco jurídico<sup>227</sup>. Finalmente, estas restricciones pueden darse incluso cuando de ellas no se deriva una *ventaja* para los funcionarios públicos que las generan o toleran, siempre y cuando “la vía o el medio restrinjan efectivamente, aunque sea en forma indirecta, la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”<sup>228</sup>.

155. Interpretando el artículo 13.3 de la Convención Americana, el principio 5 de la Declaración de Principios dispone que, “[l]a censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión”. A su turno, el principio 13 establece que, “la

---

<sup>223</sup> Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 68; Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 54.

<sup>224</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 55.

<sup>225</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 340; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 367.

<sup>226</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párrs. 107 a 110 y 340; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párrs. 118 a 121 y 367.

<sup>227</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 107 a 110.

<sup>228</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 340; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 368.

utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión”.

156. La jurisprudencia interamericana ha condenado en distintas decisiones la adopción de medidas estatales que constituyen medios indirectos de restricción de la libertad de expresión. Así, por ejemplo, ha condenado la exigencia de la colegiatura obligatoria de periodistas<sup>229</sup>, el uso arbitrario de las facultades de regulación del Estado cuando éste ha sido utilizado para iniciar acciones intimidatorias contra las directivas de un medio de comunicación, o para revocar la nacionalidad del director de un medio como consecuencia de la línea editorial de los programas que transmite<sup>230</sup>. Otra forma de restricción indirecta es la que se produce mediante declaraciones de funcionarios públicos cuando, dado el contexto, pueden constituir “formas de injerencia directa o indirecta o presión lesiva en los derechos de quienes pretenden contribuir a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento”<sup>231</sup>. Asimismo, pese a que en el caso concreto no la encontró probada, la Corte Interamericana ha sostenido que sería una restricción indirecta la exigencia desproporcionada o discriminatoria de “acreditaciones o autorizaciones a los medios de prensa para la participación en eventos oficiales”<sup>232</sup>.

157. En esta línea, la CIDH ha explicado que un mismo acto estatal puede constituir simultáneamente tanto una limitación de la libertad de expresión contraria a los requisitos del artículo 13.2 de la Convención Americana, como un medio de restricción indirecto o sutil de la libertad de expresión. Por ejemplo, la aplicación de sanciones penales como consecuencia de determinadas expresiones contrarias a los intereses del gobierno, que constituye una limitación directa de esta libertad contraria al artículo 13 por ser innecesaria y desproporcionada, también constituye una limitación indirecta de este derecho por sus efectos de silenciamiento y amedrentamiento de futuras expresiones, que coartan la circulación de la información, es decir, generan el mismo resultado que la censura directa<sup>233</sup>. En igual línea de razonamiento, la CIDH ha expresado que el procesamiento de personas, incluidos periodistas y comunicadores sociales, por el mero hecho de investigar, escribir y

---

<sup>229</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 76.

<sup>230</sup> Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia del 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párrs. 158 a 163.

<sup>231</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 139; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 151.

<sup>232</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 346; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 375.

<sup>233</sup> CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 102.3.a) y 102.3.e); CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72.i).

publicar información de interés público, viola la libertad de expresión al desestimular el debate público sobre asuntos de interés para la sociedad, ya que la simple amenaza de ser procesado penalmente por expresiones críticas sobre asuntos de interés público puede generar autocensura dado su efecto amedrentador<sup>234</sup>.

158. Los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE también han abordado el tema de las restricciones indirectas a la libertad de expresión por parte de las autoridades. Por ejemplo, en su Declaración Conjunta de 2002 afirmaron que, “los gobiernos y los órganos públicos nunca deben abusar de su custodia de las finanzas públicas para tratar de influir en el contenido de la información de los medios de prensa; el anuncio de publicidad debe basarse en razones de mercado”.

159. Si bien el tema de la regulación de los medios de comunicación y los requisitos que se deben cumplir para no vulnerar la libertad de expresión no han sido objeto de un pronunciamiento expreso de parte de los organismos del sistema interamericano hasta la fecha, la Declaración Conjunta de 2003 de los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE abordó expresamente este tema. En ésta, condenando como asunto preliminar, “los intentos de algunos gobiernos de limitar la libertad de expresión y de controlar a los medios de comunicación y/o a los periodistas a través de mecanismos regulatorios carentes de independencia o que, de cualquier manera, representan una amenaza a la libertad de expresión”, y observando “la importancia de proteger a los medios de comunicación de radio y televisión, tanto públicos como privados, de interferencias de naturaleza política o comercial”, efectuaron declaraciones sobre los temas de la independencia política y económica de los organismos reguladores, las diferencias existentes en los distintos medios objeto de regulación, los sistemas de registro de los medios de comunicación, y las restricciones a los contenidos. En cuanto a, (i) la independencia política y económica de los entes reguladores, los relatores para la libertad de expresión declararon que, “las autoridades públicas que ejerzan algún poder regulatorio formal sobre los medios de comunicación deben contar con salvaguardas contra cualquier interferencia, particularmente de naturaleza política o económica, que incluyan procesos transparentes de designación de sus miembros, apertura a la participación pública y que no sean controladas por ningún partido político en particular”. En cuanto a, (ii) las diferencias entre los distintos medios de comunicación, se declaró que “los sistemas regulatorios deben tomar en consideración las diferencias fundamentales entre los medios de comunicación impresos, de radio y televisión, y el *internet*”, que “a los medios de comunicación de radio y televisión no se les debe requerir un proceso de registro adicional al de obtención de las licencias de difusión”, que “[l]a asignación de frecuencias radioeléctricas debe basarse en criterios democráticos y asegurar oportunidades equitativas de acceso a las mismas”, y que “[c]ualquier regulación del *internet* debe tomar en consideración las características especiales de este medio de comunicación”. Con respecto a, (iii) los sistemas de registro de los medios de comunicación, los relatores especiales declararon que, “la imposición de requisitos especiales de registro a los medios de comunicación impresos es innecesaria y puede ser objeto de abuso y debe ser evitada”, y que “[l]os sistemas de registro que abren espacio a la discrecionalidad para el rechazo de la inscripción, que imponen condiciones sustantivas especiales a los medios de comunicación impresos o que son supervisados por cuerpos que no son independientes del gobierno son particularmente problemáticos”. Y en cuanto a, (iv) las restricciones a los contenidos, declararon que, “[l]as restricciones a los contenidos de los medios de comunicación son problemáticas”, que “[l]as leyes específicas

---

<sup>234</sup> CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Palamara Iribarne Vs. Chile*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 64.e); CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101.2).

sobre medios de comunicación no deben reproducir restricciones a los contenidos que ya están previstas en otras leyes, ya que esto es innecesario y puede ser objeto de abuso”, y que, “[l]as leyes sobre el contenido de los medios impresos que prevén sanciones cuasi-penales, como multas o suspensiones, son particularmente problemáticas”.

### 3. La prohibición de restricciones indirectas a la libertad de expresión por causas distintas al abuso de restricciones estatales

160. La libertad de expresión también se puede ver afectada sin la intervención directa de la acción estatal, por ejemplo, cuando por efecto de la existencia de monopolios u oligopolios en la propiedad de los medios de comunicación, se establecen en la práctica “medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”<sup>235</sup>. La Corte Interamericana ha entendido que el artículo 13.3 de la Convención Americana no sólo prohíbe las restricciones gubernamentales, sino también los controles particulares que produzcan el mismo resultado. En este sentido, la Corte Interamericana ha afirmado que el artículo 13.3 impone a los Estados una obligación de garantía frente a las relaciones entre particulares que puedan derivar en limitaciones indirectas de la libertad de expresión: “el artículo 13.3 de la Convención [Americana] impone al Estado obligaciones de garantía, aún en el ámbito de las relaciones entre particulares, pues no sólo abarca restricciones gubernamentales indirectas, sino también ‘controles [...] particulares’ que produzcan el mismo resultado”<sup>236</sup>. Leído en conjunto con el artículo 1.1 de la Convención Americana, ello implica, en criterio del tribunal, que se viola dicho instrumento no sólo cuando el Estado impone a través de sus agentes restricciones indirectas sobre la circulación de ideas u opiniones, sino también cuando ha permitido que el establecimiento de controles particulares genere una violación de la libertad de expresión<sup>237</sup>.

161. En este mismo sentido, la Declaración de Principios establece en el principio 12 que, “los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos”.

162. Los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE han abordado el tema de las restricciones indirectas a la libertad de expresión derivadas de factores económicos y comerciales en distintas declaraciones conjuntas. Así, por ejemplo, en la Declaración Conjunta de 2001 afirmaron que, “deben adoptarse medidas efectivas para evitar una concentración indebida de la propiedad en los medios de difusión”, y que, “los propietarios y los profesionales de los medios de difusión deben ser estimulados para concertar contratos que garanticen la independencia editorial; los aspectos comerciales no deben incidir indebidamente en el contenido de los medios de difusión”. De igual forma, en la Declaración Conjunta de 2002 se declararon conscientes de, “la amenaza que plantea la

<sup>235</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 56.

<sup>236</sup> Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 367; Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 240.

<sup>237</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 48.

creciente concentración de la propiedad de los medios de prensa y los medios de comunicación, en particular para la diversidad y la independencia editorial”; y afirmaron que “los propietarios de los medios de prensa tienen la responsabilidad de respetar la libertad de expresión y, en particular, la independencia editorial”.

163. Los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE han abordado en varias declaraciones conjuntas el tema de la promoción del pluralismo y la diversidad en los medios, resaltando su importancia para el pleno ejercicio de la libertad de expresión. Por ejemplo, en su Declaración Conjunta de 2001 adoptaron un segmento sobre “radiodifusión”, en el cual se afirmó: (i) que “la promoción de la diversidad debe ser el objetivo primordial de la reglamentación de la radiodifusión; la diversidad implica igualdad de género en la radiodifusión e igualdad de oportunidades para el acceso de todos los segmentos de la sociedad a las ondas de radiodifusión”; (ii) que “las entidades y órganos gubernamentales que regulan la radiodifusión deben estar constituidos de manera de estar protegidos contra las injerencias políticas y comerciales”; y (iii) que “deben adoptarse medidas efectivas para evitar una concentración indebida de la propiedad en los medios de difusión”.

164. Como se estudiará adelante en detalle, las restricciones indirectas provenientes de particulares no sólo pueden originarse en factores económicos que en la práctica restrinjan el libre flujo de ideas. Otra de las restricciones de este tipo estudiadas por la Corte Interamericana ha sido la restricción a la libertad de expresión proveniente de actos de agresión de particulares. A este respecto, en dos casos en los cuales las agresiones a los periodistas vinculados a ciertos medios de comunicación habrían provenido fundamentalmente de grupos privados, como reacción contra la línea editorial del medio o contra el contenido de sus informativos, la Corte Interamericana señaló que, “la responsabilidad internacional del Estado puede generarse por actos violatorios cometidos por terceros, que en principio no le serían atribuibles.”<sup>238</sup> Esto ocurre si el Estado incumple, por acción u omisión de sus agentes que se encuentren en posición de garantes de derechos humanos, las obligaciones *erga omnes* contenidas en los artículos 1.1 y 2 de la Convención [Americana]”<sup>239</sup>. Y agregó que, “un Estado no es responsable por cualquier violación de derechos humanos cometida por particulares. El carácter *erga omnes* de las obligaciones convencionales de garantía no implica una responsabilidad ilimitada de los Estados frente a cualquier acto de particulares. Debe atenderse a las circunstancias particulares del caso y a la concreción de dichas obligaciones de garantía, considerando la previsibilidad de un riesgo real e inmediato”<sup>240</sup>.

---

<sup>238</sup> Cf. Corte I.D.H., *Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134. para. 11.a); I/A Court H. R., Corte I.D.H., *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140. párr. 113; y Corte I.D.H., *Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192. párr. 77.

<sup>239</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 109; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 120.

<sup>240</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 110; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 121.

## F. Los periodistas y los medios de comunicación social

### 1. Importancia del periodismo y de los medios para la democracia. Caracterización del periodismo bajo la Convención Americana

165. El periodismo, en el contexto de una sociedad democrática, representa una de las manifestaciones más importantes de la libertad de expresión e información. Las labores periodísticas y las actividades de la prensa son elementos fundamentales para el funcionamiento de las democracias, ya que son los periodistas y los medios de comunicación quienes mantienen informada a la sociedad sobre lo que ocurre y sus distintas interpretaciones, condición necesaria para que el debate público sea fuerte, informado y vigoroso<sup>241</sup>. También es claro que una prensa independiente y crítica es un elemento fundamental para la vigencia de las demás libertades que integran el sistema democrático<sup>242</sup>.

166. En efecto, la jurisprudencia interamericana ha sido consistente en reafirmar que, en tanto piedra angular de una sociedad democrática, la libertad de expresión es una condición esencial para que la sociedad esté suficientemente informada<sup>243</sup>; que la máxima posibilidad de información es un requisito del bien común, y es el pleno ejercicio de la libertad de información el que garantiza tal circulación máxima<sup>244</sup>; y que la libre circulación de ideas y noticias no es concebible sino dentro de una pluralidad de fuentes de información, y del respeto a los medios de comunicación<sup>245</sup>.

167. La importancia de la prensa y del *status* de los periodistas se explica, en parte, por la indivisibilidad entre la expresión y la difusión del pensamiento y la información, y por el hecho de que una restricción a las posibilidades de divulgación representa, directamente y en la misma medida, un límite al derecho a la libertad de expresión, tanto en su dimensión individual como en su dimensión colectiva<sup>246</sup>. De allí que, en criterio de la Corte Interamericana, las restricciones a la circulación de información por parte del Estado deban minimizarse, en atención a la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática y la responsabilidad que tal importancia impone a los periodistas y comunicadores sociales<sup>247</sup>.

168. El vínculo directo que tiene con la libertad de expresión diferencia al periodismo de otras profesiones. En criterio de la Corte Interamericana, el ejercicio del periodismo implica que una persona se involucre en actividades definidas o comprendidas en la libertad de expresión que la Convención Americana protege específicamente, las cuales están garantizadas mediante un derecho que coincide en su definición con la actividad periodística. Así, el ejercicio profesional del periodismo no puede diferenciarse del ejercicio

<sup>241</sup> Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 117 y 118.

<sup>242</sup> CIDH. Informe No. 50/99. Caso 11.739. *Héctor Félix Miranda*. México. 13 de abril de 1999, párr. 42; CIDH. Informe No. 130/99, Caso 11.740. *Víctor Manuel Oropeza*. México. 19 de noviembre de 1999, párr. 46.

<sup>243</sup> Corte I.D.H., *Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 68.

<sup>244</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 77.

<sup>245</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 78.

<sup>246</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs. 31 y 32.

<sup>247</sup> Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 57.



de la libertad de expresión—por ejemplo atendiendo al criterio de la remuneración—: son actividades “evidentemente imbricadas”, y el periodista profesional es simplemente quien ejerce su libertad de expresión en forma continua, estable y remunerada<sup>248</sup>. Por su estrecha relación con la libertad de expresión, el periodismo no puede concebirse simplemente como la prestación de un servicio profesional al público mediante la aplicación de conocimientos adquiridos en una universidad, o por quienes están inscritos en un determinado colegio profesional (como podría suceder con otros profesionales), pues el periodismo se vincula con la libertad de expresión inherente a todo ser humano. En términos de la Corte Interamericana, los periodistas se dedican profesionalmente al ejercicio de la libertad de expresión definida expresamente en la Convención Americana, a través de la comunicación social.

169. Por lo tanto, para la jurisprudencia interamericana, las razones de orden público que justifican la colegiatura de otras profesiones no se pueden invocar válidamente en caso del periodismo, porque llevan a limitar en forma permanente, en perjuicio de los no colegiados, el derecho a hacer pleno uso de las facultades que el artículo 13 de la Convención Americana reconoce a toda persona, “lo cual infringe principios primarios del orden público democrático sobre el que ella misma se fundamenta”<sup>249</sup>. En este sentido, el principio 6 de la Declaración de Principios expresa que, “la colegiación obligatoria o la exigencia de títulos para el ejercicio de la actividad periodística, constituyen una restricción ilegítima a la libertad de expresión”.

170. En el mismo sentido, en su Declaración Conjunta de 2003, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE recordaron que, “el derecho a la libertad de expresión garantiza a todas las personas la libertad de buscar, recibir y difundir información a través de cualquier medio y que, como consecuencia de ello, los intentos de limitar el acceso al ejercicio del periodismo son ilegítimos”, y en consecuencia declararon: (i) que “a los periodistas no se les debe exigir licencia o estar registrados”; (ii) que “no deben existir restricciones legales en relación con quiénes pueden ejercer el periodismo”; (iii) que “los esquemas de acreditación a periodistas sólo son apropiados si son necesarios para proveerles de acceso privilegiado a algunos lugares y/o eventos; dichos esquemas deben ser supervisados por órganos independientes y las decisiones sobre la acreditación deben tomarse siguiendo un proceso justo y transparente, basado en criterios claros y no discriminatorios, publicados con anterioridad”; y (iv) que “la acreditación nunca debe ser objeto de suspensión solamente con base en el contenido de las informaciones de un periodista”.

171. Ahora bien, en cuanto a los medios de comunicación social, la jurisprudencia interamericana ha resaltado que éstos cumplen un papel esencial en tanto vehículos o instrumentos para el ejercicio de la libertad de expresión e información, en sus dimensiones individual y colectiva, en una sociedad democrática<sup>250</sup>. La libertad de expresión es particularmente importante en su aplicación a la prensa: compete a los medios de comunicación la tarea de transmitir información e ideas sobre asuntos de interés público, y

---

<sup>248</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 74.

<sup>249</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 76.

<sup>250</sup> Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 117; Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia del 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 149.

el público tiene derecho a recibirlas<sup>251</sup>. En tal sentido, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OSCE y la OEA afirmaron en su Declaración Conjunta de 1999 que, “los medios de comunicación independientes y pluralistas son esenciales para una sociedad libre y abierta y un gobierno responsable”.

## **2. Responsabilidad inherente al ejercicio del periodismo**

172. El periodismo, por su trascendencia social y política, tiene deberes implícitos en su ejercicio y está sometido a responsabilidades. Es importante tener en cuenta que, en lo referente a los periodistas, para exigir responsabilidades debe darse cumplimiento a las exigencias del artículo 13.2 de la Convención Americana—en particular los requisitos de legalidad, finalidad legítima y necesidad de las limitaciones—y, en todo caso, debe atenderse a las características propias del desempeño de esta profesión que se vincula directamente al ejercicio de un derecho definido y protegido por la Convención Americana<sup>252</sup>. En cualquier caso, dada la importancia de la función que cumplen los medios de comunicación en una sociedad democrática, el principio 6 de la Declaración de Principios establece que, “la actividad periodística debe regirse por conductas éticas, las cuales en ningún caso pueden ser impuestas por los Estados”.

173. En los términos anteriores, resulta razonable sostener que el debate en torno a los medios es un debate necesario y saludable para la democracia. Sin embargo, en este debate, los funcionarios públicos deben recordar que, como lo ha indicado la Corte Interamericana, el cuestionamiento de las conductas de los periodistas o de los medios de comunicación “no justificaría el incumplimiento de las obligaciones estatales de respetar y garantizar los derechos humanos” de todas las personas, sin discriminación<sup>253</sup>. Este tema será estudiado más en detalle en la sección siguiente.

## **3. Derechos de los periodistas y deberes estatales de protección de la integridad e independencia de los periodistas y medios de comunicación**

174. A lo largo de su jurisprudencia, la CIDH y la Corte Interamericana han reconocido que los periodistas y los medios de comunicación social son titulares de una serie de derechos que generan obligaciones correlativas en cabeza de las autoridades.

175. En primer lugar, se ha reconocido que la libertad de expresión otorga, tanto a los directivos de medios de comunicación como a los periodistas que laboran en ellos, el derecho a investigar y difundir por esa vía hechos de interés público<sup>254</sup>; y que en una sociedad democrática, la prensa tiene derecho a informar libremente sobre las actividades estatales, y criticar al gobierno—ya que la ciudadanía tiene un derecho correlativo a ser informada sobre lo que ocurre en la comunidad—<sup>255</sup>. También se ha reconocido que los

<sup>251</sup> Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia del 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 153

<sup>252</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 80.

<sup>253</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 62; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 74.

<sup>254</sup> Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia del 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 157.

<sup>255</sup> CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia del 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 143 g).

periodistas tienen el derecho a difundir información sobre temas de legítimo interés público que están disponibles en la prensa extranjera<sup>256</sup>. En este orden, se ha establecido que al restringir el derecho de los periodistas y los medios de comunicación a circular noticias, ideas y opiniones, se afecta también el derecho del público a recibir información, limitando su libertad para ejercer opciones políticas y desarrollarse plenamente en una sociedad democrática<sup>257</sup>; y que sancionar a un periodista por ayudar a la diseminación de las afirmaciones realizadas por otra persona o disponibles en la prensa extranjera, es una amenaza seria a la contribución de la prensa a la discusión de temas de interés público<sup>258</sup>.

176. En tal sentido se pronunciaron también los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE en su Declaración Conjunta de 2003, en la cual manifestaron estar “conscientes del importante papel de control que desempeñan los medios de comunicación y de la importancia para la democracia y para la sociedad como un todo de un periodismo investigativo activo y vibrante”, y afirmaron, en consecuencia, (i) que “los trabajadores de los medios de comunicación que investigan casos de corrupción o actuaciones indebidas no deben ser blanco de acoso judicial u otro tipo de hostigamiento como represalia por su trabajo”, y (ii) que “se debe impulsar a los propietarios de los medios de comunicación para que provean del apoyo apropiado a los periodistas comprometidos con el periodismo investigativo”.

177. La jurisprudencia interamericana también ha sido enfática en cuanto al hecho de que quienes ejercen el periodismo tienen derecho a contar con las condiciones de libertad e independencia requeridas para cumplir a cabalidad con su función crítica de mantener informada a la sociedad, y poder ser, en consecuencia, responsables<sup>259</sup>. La garantía de la protección de la libertad e independencia de los periodistas es una de las condiciones que se deben cumplir para que los medios de comunicación sean en la práctica verdaderos instrumentos de la libertad de expresión, y no vehículos para restringirla<sup>260</sup>. En términos de la Corte Interamericana, “la libre circulación de ideas y noticias no es concebible sino dentro de una pluralidad de fuentes de información y del respeto a los medios de comunicación. Pero no basta para ello que se garantice el derecho de fundar o dirigir órganos de opinión pública, sino que es necesario también que los periodistas y, en general, todos aquellos que se dedican profesionalmente a la comunicación social puedan trabajar con protección suficiente para la libertad e independencia que requiere este oficio. Se trata, pues, de un argumento fundado en un interés legítimo de los periodistas y de la colectividad en general, tanto más cuanto son posibles e, incluso, conocidas las manipulaciones sobre la verdad de los sucesos como producto de decisiones adoptadas por algunos medios de comunicación estatales o privados”<sup>261</sup>. De allí que la libertad e independencia de los periodistas sea un bien

---

<sup>256</sup> CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101.5).

<sup>257</sup> Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia del 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 163.

<sup>258</sup> Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 134.

<sup>259</sup> Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 119; Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 150.

<sup>260</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 34.

<sup>261</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 78.

que es necesario proteger y garantizar<sup>262</sup>. Los medios de comunicación, por su parte, también son titulares del derecho a la independencia y a estar libres de presiones de cualquier índole. Es en este sentido que el principio 13 de la Declaración de Principios establece que, “los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión.”

178. Los comunicadores tienen el derecho de recibir la protección del Estado frente a circunstancias que puedan amenazar su seguridad, su integridad personal o su vida por razón del ejercicio de su profesión. La CIDH ha explicado que la falta de protección a los periodistas amenazados, cuando quiera que exista un riesgo real e inminente conocido por el Estado, podría comprometer la responsabilidad internacional de este último por violación, entre otros, del artículo 13 de la Convención Americana. En efecto, como ya se ha mencionado, las autoridades están en el deber de garantizar la protección de los comunicadores para que puedan ejercer plenamente su derecho a la libertad de expresión, y obviamente para proteger sus derechos fundamentales a la vida, la seguridad personal y la integridad personal y de sus familias, igualmente garantizados por la Convención Americana. La Corte Interamericana ha indicado además que los Estados pueden ser responsables por los actos de terceros, cuando incumplen, por acción u omisión de sus agentes, su obligación de garantía. En particular, la Corte Interamericana ha indicado que el Estado podría ser responsable por las agresiones cometidas por particulares contra los medios y periodistas siempre que se demuestre un incumplimiento del deber de garantía, atendiendo a “las circunstancias particulares del caso y la concreción de dichas obligaciones de garantía, considerando la previsibilidad de un riesgo real e inmediato”<sup>263</sup>. Asimismo, como se verá más adelante, la Corte Interamericana ha indicado que los funcionarios públicos deben abstenerse de hacer declaraciones que, en el marco de un contexto de polarización social, aumenten el riesgo de periodistas y medios de sufrir agresiones por parte de terceros. A este respecto, la Corte Interamericana ha indicado que, “[e]n el marco de sus obligaciones de garantía de los derechos reconocidos en la Convención [Americana], el Estado debe abstenerse de actuar de manera tal que propicie, estimule, favorezca o profundice esa vulnerabilidad, y ha de adoptar, cuando sea pertinente, medidas necesarias y razonables para prevenir o proteger los derechos de quienes se encuentren en tal situación, así como, en su caso, investigar hechos que los perjudiquen”<sup>264</sup>.

179. La situación de agresiones contra periodistas y comunicadores sociales es tan grave que en su Declaración Conjunta de 2000, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OSCE y la OEA incluyeron un segmento titulado “censura a través del asesinato”, en el cual afirmaron que, “los ataques tales como homicidios, secuestros, hostigamiento de y/o amenazas a periodistas y otras personas que ejercen su derecho a la libertad de expresión, así como la destrucción material de instalaciones de comunicaciones, representan una amenaza muy significativa para el periodismo independiente y de investigación, para la libertad de expresión y para la libre circulación de la información al

---

<sup>262</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 79.

<sup>263</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 110; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 121.

<sup>264</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 107; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 118.

público". En igual sentido se pronunciaron en la Declaración Conjunta de 2006, en la cual recordaron nuevamente que "los ataques como los asesinatos, secuestros, hostigamientos y/o amenazas hacia los periodistas y otros que ejercen su derecho a la libertad de expresión, así como la destrucción material de instalaciones comunicacionales, constituyen una amenaza significativa al periodismo independiente y de investigación, a la libertad de expresión y al libre flujo de información al público", y afirmaron que, "los actos de intimidación en contra de periodistas, particularmente los asesinatos y ataques físicos, limitan la libertad de expresión no sólo de los periodistas sino de todos los ciudadanos, porque producen un efecto amedrentador sobre el libre flujo de información. Esto ocurre como consecuencia del temor que genera informar sobre abusos de poder, actividades ilegales u otras irregularidades contra la sociedad. Los Estados tienen la obligación de tomar medidas efectivas para evitar dichos intentos ilegales de limitar la libertad de expresión".

180. Como ya se mencionó, la Corte Interamericana ha indicado que el ejercicio efectivo del derecho a la libertad de expresión implica la existencia de condiciones y prácticas sociales favorables que no generen inhibiciones o actos de autocensura por miedo a represalias violentas o ilegítimas. En este sentido, los actos de violencia pública y/o privada contra medios y periodistas por razón de su línea editorial, colocan a las víctimas de estos actos en condición de especial vulnerabilidad, situación que no puede pasar desapercibida por el Estado. En estos casos, las autoridades deben adoptar todas las medidas para proteger a quienes se encuentran en situación vulnerable y, en todo caso, evitar profundizar dicha situación. Al respecto en los casos *Ríos y otros Vs. Venezuela* y *Perozo y otros Vs. Venezuela*, la Corte Interamericana sostuvo que, "[e]l ejercicio efectivo de la libertad de expresión implica la existencia de condiciones y prácticas sociales que lo favorezcan. Es posible que esa libertad se vea ilegítimamente restringida por actos normativos o administrativos del Estado o por condiciones de facto que coloquen, directa o indirectamente, en situación de riesgo o mayor vulnerabilidad a quienes la ejerzan o intenten ejercerla, por actos u omisiones de agentes estatales o de particulares. En el marco de sus obligaciones de garantía de los derechos reconocidos en la Convención, el Estado debe abstenerse de actuar de manera tal que propicie, estimule, favorezca o profundice esa vulnerabilidad". Asimismo, el tribunal señaló que el Estado debía "adoptar, cuando sea pertinente, medidas necesarias y razonables para prevenir o proteger los derechos de quienes se encuentren en tal situación, así como, en su caso, investigar hechos que los perjudiquen"<sup>265</sup>.

181. La Corte Interamericana también ha encontrado que las declaraciones de altos funcionarios públicos contra medios de comunicación y periodistas por razón de su línea editorial, pueden conducir a aumentar el riesgo propio de la actividad de periodismo, "si bien es cierto que existe un riesgo intrínseco a la actividad periodística, las personas que trabajan para determinado medio de comunicación social pueden ver exacerbadas las situaciones de riesgo a las que normalmente se verían enfrentados, si ese medio es objeto de discursos oficiales que puedan provocar o sugerir acciones o ser interpretados por funcionarios públicos o por sectores de la sociedad como instrucciones, instigaciones, o de cualquier forma autorizaciones o apoyos, para la comisión de actos que pongan en riesgo o vulneren la vida, seguridad personal u otros derechos de personas que ejercen labores periodísticas o de quienes ejercen su libertad de expresión"<sup>266</sup>. Asimismo, ha indicado que

---

<sup>265</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 107; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 118.

<sup>266</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 143; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs.*

tales declaraciones de funcionarios públicos pueden comprometer la responsabilidad del Estado, puesto que “las declaraciones de altas autoridades estatales pueden servir no sólo como admisión de la conducta del propio Estado, sino también generar obligaciones a éste”<sup>267</sup>.

182. En los casos *Ríos y otros Vs. Venezuela* y *Perozo y otros Vs. Venezuela*, al referirse a la protección de los periodistas, directivos y demás miembros de los medios de comunicación que habían sido objeto de los pronunciamientos oficiales, tanto la Corte Interamericana como la CIDH consideraron que una medida que habría contribuido a la protección de los las víctimas, y que no se había presentado, habría sido un rechazo público y enérgico de las agresiones que contra ellos se habían llevado a cabo, “[e]n el contexto de los hechos del presente caso, es posible considerar que la conducta apropiada de altas autoridades públicas frente a actos de agresión contra periodistas, en razón de su rol de comunicadores en una sociedad democrática, hubiese sido la manifestación pública de reprobación de tales hechos”<sup>268</sup>. Como ya se mencionó, para la Corte Interamericana, si bien el ejercicio del periodismo implicaba un riesgo intrínseco, éste podía exacerbarse cuando su actividad era objeto de discursos oficiales<sup>269</sup>.

183. En los casos mencionados, la Corte Interamericana encontró que los discursos oficiales habían incrementado la vulnerabilidad de las víctimas, lo que derivó en una “omisión de las autoridades estatales en su deber de prevenir los hechos, pues pudo ser interpretado por individuos y grupos de particulares de forma tal que derivaran en actos de violencia contra las presuntas víctimas, así como en obstaculizaciones a su labor periodística”<sup>270</sup>. También fue explícita en cuanto a que, conocida esta “situación de vulnerabilidad real en que se encontraron las presuntas víctimas para realizar su labor periodística”, el contenido de algunos de los pronunciamientos oficiales resultaban “incompatibles con la obligación estatal de garantizar los derechos de esas personas a la integridad personal y a la libertad de buscar, recibir y difundir información, al haber podido intimidar a quienes se hallaban vinculados con ese medio de comunicación y constituir falta al deber de prevenir situaciones violatorias o de riesgo para los derechos de las personas”<sup>271</sup>. También estimó que no bastaba con que las autoridades ordenaran las medidas de

---

*Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 155.

<sup>267</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 120; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 131.

<sup>268</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 142; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 154.

<sup>269</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 143, párr. 143; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 155.

<sup>270</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 148; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 160.

<sup>271</sup> Corte I.D.H. *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 161; Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 149.

protección para entender que se había cumplido con dicho deber, ya que esto “no demuestra que el Estado haya protegido efectivamente a los beneficiarios de la orden en relación con los hechos analizado”<sup>272</sup>.

184. En los casos mencionados, no resultó probado que agentes del Estado hubieran afectado directamente la integridad física de las víctimas; sin embargo la obstaculización de su labor y la afectación de su integridad por particulares sí fueron probadas. En el caso *Ríos y otros Vs. Venezuela*, la Corte Interamericana encontró que, “en cinco de los hechos probados ha sido constatado que personas o grupos de particulares indeterminados causaron daños a la integridad física y obstaculizaron el ejercicio de la labor periodística” de varias de las víctimas y que “en 10 de los hechos probados ha sido constatado que personas o grupos de particulares indeterminados obstaculizaron el ejercicio de la labor periodística”<sup>273</sup> de varios periodistas. En el caso *Perozo y otros Vs. Venezuela*, la Corte Interamericana concluyó se había verificado que, en “cinco de los hechos probados ha sido constatado que personas o grupos de particulares indeterminados causaron daños a la integridad física y obstaculizaron el ejercicio de la labor periodística” de varios periodistas y que, en “15 de los hechos probados ha sido constatado que personas o grupos de particulares indeterminados obstaculizaron el ejercicio de la labor periodística”<sup>274</sup>.

185. La Corte Interamericana estimó además que, en ambos casos, aunque no se habían presentado evidencias del daño moral, se consideraba probado que las víctimas habían sufrido “amedrentamientos y obstaculizaciones” e incluso “agresiones, amenazas y hostigamientos en el ejercicio de su labor periodística” lo cual había generado diferentes afectaciones “en su vida profesional y personal” como “temor al realizar su labor periodística en las calles”, necesidad de usar “chaleco antibalas y máscaras antigases”, “temor de asistir a lugares públicos y de cubrir determinados eventos”<sup>275</sup>. Asimismo, en el caso *Ríos y otros Vs. Venezuela*, algunas víctimas se habían mudado “de municipio o estado”, otras se retiraron “por un tiempo o definitivamente de sus labores”, y otras “dejaron de ejercer el periodismo en la calle”<sup>276</sup>.

186. Después de analizar la situación de las investigaciones iniciadas por el Estado sobre los hechos, la Corte Interamericana concluyó que “los referidos pronunciamientos de altos funcionarios públicos” habían puesto a quienes trabajaban en los medios de comunicación involucrados, “y no solamente a sus dueños, directivos o quienes fijen su línea editorial [...] en una posición de mayor vulnerabilidad relativa frente al Estado y a determinados sectores de la sociedad”. Específicamente, “la reiteración del contenido de

---

<sup>272</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 143; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 155.

<sup>273</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 265; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 279.

<sup>274</sup> Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 279.

<sup>275</sup> Corte I.D.H. *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 272; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 286.

<sup>276</sup> Corte I.D.H. *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 272.

tales pronunciamientos o discursos durante ese período pudo haber contribuido a acentuar un ambiente de hostilidad, intolerancia o animadversión, por parte de sectores de la población, hacia las presuntas víctimas” vinculadas con ese medio de comunicación<sup>277</sup>. La Corte Interamericana también estimó que las agresiones estaban relacionadas con el ejercicio del periodismo por parte de las víctimas, puesto que las situaciones o eventos en que habían ocurrido las agresiones “pudieron haber tenido un interés público o carácter o relevancia de noticia para ser eventualmente difundida”, por lo que “las presuntas víctimas vieron limitadas, restringidas o anuladas sus posibilidades de buscar y recibir información, en tanto equipos periodísticos, por acciones de individuos particulares que los agredieron, intimidaron o amenazaron”<sup>278</sup>. Con base en lo anterior, concluyó que los hechos “conformaron formas de obstrucción, obstaculización y amedrentamiento para el ejercicio de las labores periodísticas de las presuntas víctimas, expresadas en ataques o puesta en riesgo de su integridad personal, que en los contextos de los referidos pronunciamientos de altos funcionarios públicos y de omisión de las autoridades estatales en su deber de debida diligencia en las investigaciones, constituyeron faltas a las obligaciones estatales de prevenir e investigar los hechos”<sup>279</sup>.

187. En este sentido, la CIDH ha considerado de manera reiterada que en casos de ataques contra periodistas o comunicadores sociales, la falta de investigación y aplicación de justicia por el Estado compromete su responsabilidad internacional, porque la libertad de

---

<sup>277</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 272, párr. 332; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 360

<sup>278</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 272, párr. 333; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 361

<sup>279</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 272, párr. 334; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 362. En el caso *Ríos y otros Vs. Venezuela* se habían iniciado varios procesos penales, que en ningún caso habían llevado a una condena contra los responsables. La Corte Interamericana encontró que en estos procesos se habían presentado falta de investigación de algunos hechos (párrs. 292-304), cambios frecuentes del fiscal encargado (párrs. 308-311), inactividad del Ministerio Público en la adopción de decisiones (párrs. 312-318) y falta de diligencia en la evaluación médico legal (párrs. 319-322). Asimismo, concluyó que, “en la mayoría de las investigaciones iniciadas se evidencia una inactividad procesal injustificada” e incluso en algunas encontró que “no se han llevado a cabo todas las diligencias necesarias para la comprobación de la materialidad de los hechos” (párr. 331), y como consecuencia de esto, “el conjunto de las investigaciones no constituyó un medio efectivo para garantizar los derechos a la integridad personal y a buscar, recibir y difundir información de las presuntas víctimas” (párr. 331). En el caso *Perozo y otros Vs. Venezuela*, mencionado antes, también se habían iniciado numerosas investigaciones penales y procedimientos ante la Defensoría del Pueblo. La Corte Interamericana encontró que en estos procesos se habían presentado falta de investigación de algunos hechos (párrs. 331-321), cambios frecuentes del fiscal encargado (párrs. 326-330), inactividad del Ministerio Público en la adopción de decisiones (párr. 331-337), falta de diligencia en el desarrollo de algunas investigaciones (párrs. 338-341), falta de pronunciamiento oportuno cuando se requería el inicio de otra acción (párrs. 342-343), retardo injustificado para resolver solicitudes de sobreseimiento (párr. 344), e inactividad en los procedimientos ante la Defensoría del Pueblo (párrs. 350-357). Asimismo, concluyó que no se había actuado con diligencia en la investigación de las agresiones contra los periodistas y el canal: “la Corte observa que sólo se iniciaron investigaciones en 19 de los 48 hechos denunciados; que en la mayoría de esas investigaciones iniciadas se evidencia una inactividad procesal que no fue justificada por el Estado; y que en algunas de estas investigaciones no se llevaron a cabo todas las diligencias necesarias para proceder a la comprobación de la materialidad de los hechos. Además, en esas 19 investigaciones, en que no se llegó a identificar a algún responsable de los hechos, se constataron retardos en la emisión de ciertas decisiones por parte de los órganos encargados de la persecución penal, así como de aquellos que cumplen una función jurisdiccional, que no fueron justificados por el Estado.” Como consecuencia de lo anterior, “el conjunto de las investigaciones no constituyó un medio efectivo para garantizar los derechos a la integridad personal y a buscar, recibir y difundir información de las presuntas víctimas” (párr. 359).



expresión debe estar amparada en la práctica por garantías judiciales efectivas que permitan investigar, sancionar y reparar los abusos y crímenes contra periodistas.

188. A este respecto, el principio 9 de la Declaración de Principios establece que, “el asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada”. En términos de la CIDH, en los casos de crímenes contra periodistas, “la falta de una investigación exhaustiva, que conduzca a la sanción penal de todos los responsables de un asesinato de un periodista, constituye igualmente una violación del derecho a la libertad de expresión, por el efecto atemorizador que tiene la impunidad sobre la ciudadanía”<sup>280</sup>, y “la renuncia de un Estado a la investigación completa del asesinato de un periodista resulta especialmente grave por el impacto que tiene sobre la sociedad”<sup>281</sup>.

189. A su vez, la Corte Interamericana ha considerado que la investigación sobre la posible vulneración de un derecho como la vida o la integridad física, puede ser un medio para “amparar, proteger o garantizar este derecho [a la libertad de expresión]” y que la intensidad de la obligación de investigar depende de “la gravedad de los delitos cometidos y la naturaleza de los derechos lesionados” alcanzando en algunos casos la naturaleza de *jus cogens*<sup>282</sup>. También ha indicado que la obligación de investigar se deriva de las normas de derecho interno que consagran la obligación de investigar, de dónde: “corresponde a los Estados Parte disponer, de acuerdo con los procedimientos y a través de los órganos establecidos en su Constitución y sus leyes, qué conductas ilícitas serán investigadas de oficio y regular el régimen de la acción penal en el procedimiento interno, así como las normas que permitan que los ofendidos o perjudicados denuncien o ejerzan la acción penal y en su caso, participen en la investigación y en el proceso”<sup>283</sup>. En todo caso, el derecho penal no es siempre el recurso adecuado para proteger las violaciones de la libertad de expresión y su idoneidad depende de las vulneraciones a este derecho en cada caso: “la idoneidad de la vía penal como recurso adecuado y efectivo para garantizarla dependerá del acto u omisión violatorio de ese derecho”<sup>284</sup>. En los casos en que la afectación de la libertad de expresión esta relacionada con vulneraciones de otros derechos “como la libertad personal, la integridad personal o la vida”, el derecho penal “puede constituir un recurso adecuado para amparar tal situación”<sup>285</sup>.

---

<sup>280</sup> CIDH. Informe No. 130/99. Caso 11.740. *Víctor Manuel Oropeza*. México. 19 de noviembre de 1999, párr. 47.

<sup>281</sup> CIDH. Informe No. 50/99. Caso 11.739. *Héctor Félix Miranda*. México. 13 de abril de 1999, párr. 52. CIDH. Informe No. 130/99. Caso 11.740. *Víctor Manuel Oropeza*. México. 19 de noviembre de 1999, párr. 58.

<sup>282</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 272, párr. 283; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 298.

<sup>283</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 272, párr. 284; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 299.

<sup>284</sup> Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 300.

<sup>285</sup> Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 300.

190. En forma conexas, se ha reconocido que las agresiones contra los periodistas, al tener el objetivo de silenciarlos, son igualmente violaciones del derecho de la sociedad a acceder libremente a la información<sup>286</sup>. De allí que la responsabilidad internacional del Estado también se comprometa en estos casos por el efecto inhibitorio y amedrentador que tiene la falta de protección contra las agresiones. El asesinato de un periodista y la falta de investigación y sanción penal de los responsables por el Estado tiene un impacto tanto sobre los demás periodistas como sobre el resto de la sociedad: “este tipo de crimen tiene un efecto amedrentador sobre otros periodistas, pero también sobre cualquier ciudadano, pues genera el miedo de denunciar los atropellos, abusos e ilícitos de todo tipo. La [CIDH] considera que tal efecto solamente puede ser evitado mediante la acción decisiva del Estado para castigar a quienes resulten responsables, tal como corresponde a su obligación bajo el derecho internacional y el derecho interno. El Estado [...] debe enviar a la sociedad el mensaje firme de que no habrá tolerancia para quienes incurran en violaciones tan graves al derecho a la libertad de expresión”<sup>287</sup>, y “el homicidio del periodista constituye una agresión contra todo ciudadano con vocación de denunciar arbitrariedades y abusos en la sociedad agravada por la impunidad de sus autores”<sup>288</sup>.

191. En igual sentido se pronunciaron, en su Declaración Conjunta de 1999, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OSCE y la OEA, al afirmar que, “los [E]stados deben asegurar un proceso judicial eficaz, serio e imparcial, basado en el Estado de Derecho, a fin de combatir la impunidad de quienes perpetrar ataques contra la libertad de expresión”. Asimismo, en la Declaración Conjunta de 2000, establecieron que, “los Estados están obligados a adoptar medidas adecuadas para poner fin al clima de impunidad. Entre otras cosas, deben asignar recursos y atención suficientes para prevenir los ataques a periodistas y otras personas que ejercen su derecho a la libertad de expresión, investigar esos ataques cuando se producen, enjuiciar a los responsables e indemnizar a las víctimas”. En la Declaración Conjunta de 2006 también abordaron este tema, al señalar que, “en particular, los Estados deberían condenar expresamente estos ataques cuando ocurran, investigarlos pronta y efectivamente para sancionar debidamente a los responsables y compensar a las víctimas en los casos que correspondan. Los Estados también deberán informar al público en forma regular sobre estos procedimientos”.

192. Por último, se ha reconocido en cabeza de los periodistas y comunicadores el derecho a la reserva de las fuentes. El principio 8 de la Declaración de Principios establece que, “todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales”.

#### **4. Periodistas que cubren situaciones de conflicto armado o de emergencia**

193. Especial atención ha merecido la situación de los periodistas que informan sobre situaciones de conflicto armado o de emergencia. La CIDH ha reconocido, en primer lugar, que forma parte del campo de actividades periodísticas cubiertas por el derecho a la libertad de expresión el visitar comunidades afectadas por situaciones de orden público o

---

<sup>286</sup> CIDH. Informe No. 50/99. Caso 11.739. *Héctor Félix Miranda*. México. 13 de abril de 1999, párr. 42; CIDH. Informe No. 130/99, Caso 11.740. *Víctor Manuel Oropeza*. México. 19 de noviembre de 1999, párr. 46.

<sup>287</sup> CIDH. Informe No. 130/99. Caso 11.740. *Víctor Manuel Oropeza*. México. 19 de noviembre de 1999, párr. 58.

<sup>288</sup> CIDH. Informe No. 130/99. Caso 11.740. *Víctor Manuel Oropeza*. México. 19 de noviembre de 1999, párr. 61.

conflicto armado, documentar sus condiciones de vida, recoger testimonios y denuncias de violaciones de sus derechos humanos por las autoridades; y que cualquier atentado o represalia por las autoridades como consecuencia del ejercicio de estas actividades es una violación del derecho a la libertad de pensamiento y expresión<sup>289</sup>.

194. En esta misma línea, la CIDH ha especificado que los periodistas que cubren situaciones de conflicto armado, pese a exponerse a riesgos derivados del conflicto, no pierden por ello su condición de civiles, y por lo mismo continúan amparados por las garantías aplicables del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos—particularmente por las garantías derivadas del principio de distinción<sup>290</sup>.

195. En forma conexas, se ha reconocido que los ataques contra periodistas que cubren situaciones de conflicto armado viola tanto el aspecto individual de la libertad de expresión—pues se les impide ejercer su derecho a buscar, cubrir y difundir información, y se genera un efecto de hostigamiento y amedrentamiento contra los demás periodistas que afectará la información transmitida—, como su aspecto colectivo—pues se priva a la sociedad del derecho a conocer la información que los periodistas obtienen<sup>291</sup>. Por esta razón, la CIDH ha reconocido que dada la importancia de la labor de información social que cumplen los periodistas que cubren situaciones de conflicto armado, la prensa que opera en estas circunstancias debe ser objeto de especiales protecciones y facilidades por parte del Estado, incluso si el conflicto es con grupos armados ilegales: “las facilidades para la prensa en períodos de conflicto armado aun con elementos armados irregulares requiere la más alta protección. Son los periodistas quienes, arriesgando sus vidas, llevan al público una visión independiente y profesional de lo que realmente ocurre en áreas de conflicto”<sup>292</sup>. En consecuencia, al existir un conflicto armado, y al conocer la condición de periodistas de determinadas personas, el Estado les debe otorgar la mayor protección posible, y el máximo grado de garantías para que cumplan su función de buscar y transmitir información sobre el tema<sup>293</sup>.

196. Por su parte, la Corte Interamericana ha afirmado que, en situaciones de grave tensión social o de alteración del orden público, no basta con que las autoridades ordenen las medidas de protección, ya que esto “no demuestra que el Estado haya protegido efectivamente a los beneficiarios de la orden en relación con los hechos analizados”. Se requiere, en todo caso, de su adecuada, coherente y consistente implementación. La Corte Interamericana también ha indicado que la afirmación estatal, según la cual, los periodistas “habrían actuado más allá de lo que las autoridades estatales podían razonablemente prevenir y hacer” o bien, que desobedecieron las instrucciones, deben ser probadas por el propio Estado<sup>294</sup>.

<sup>289</sup> CIDH. Informe No. 29/96, Caso 11.303. *Carlos Ranferí Gómez López*. 16 de octubre de 1996, párr. 92.

<sup>290</sup> CIDH. Informe No. 38/97. Caso 10.548. *Hugo Bustíos Saavedra*. Perú. 16 de octubre de 1997, párr. 61.

<sup>291</sup> CIDH. Informe No. 38/97. Caso 10.548. *Hugo Bustíos Saavedra*. Perú. 16 de octubre de 1997, párrs. 76 y 77.

<sup>292</sup> CIDH. Informe No. 38/97. Caso 10.548. *Hugo Bustíos Saavedra*. Perú. 16 de octubre de 1997, párr. 73.

<sup>293</sup> CIDH. Informe No. 38/97. Caso 10.548. *Hugo Bustíos Saavedra*. Perú. 16 de octubre de 1997, párr. 75.

<sup>294</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 154; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 167.

## 5. Condiciones inherentes al funcionamiento de los medios de comunicación

197. En relación con los medios de comunicación, la libertad de expresión exige ciertas condiciones respecto de su funcionamiento, “de manera que, en la práctica, sean verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla”<sup>295</sup>, ya que son los medios los que sirven para materializar el ejercicio de este derecho, “de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad”<sup>296</sup>. Tales condiciones son, entre otras: (a) la pluralidad de medios<sup>297</sup>; (b) la aplicación de las normas antimonopolio en este campo, para prevenir la concentración de los medios, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar<sup>298</sup>—condición en relación con la cual el Principio 12 de la Declaración de Principios dispone que, “los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos”—; y (c) la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas que laboran en ellos<sup>299</sup>. De igual modo, se ha reconocido que la libertad de expresión “requiere que los medios de comunicación social estén virtualmente abiertos a todos sin discriminación, o, más exactamente, que no haya individuos o grupos que, *a priori*, estén excluidos del acceso a tales medios”<sup>300</sup>.

198. El pluralismo y la diversidad en los medios de comunicación son de particular importancia para el ejercicio pleno y universal del derecho a la libertad de expresión. Estas reglas apuntan hacia el deber estatal de garantizar el máximo pluralismo y diversidad en el debate público. En términos de la Corte Interamericana, la máxima posibilidad de información es un requisito del bien común, y es el pleno ejercicio de la libertad de información el que garantiza tal circulación máxima<sup>301</sup>. Por ello, el Estado debe impulsar el pluralismo al mayor grado posible, para así lograr un equilibrio en la participación de las distintas informaciones en el debate público, y también para proteger los derechos humanos de quienes enfrentan el poder de los medios. En palabras de la Corte Interamericana, “[d]ada la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática y la elevada responsabilidad que ello entraña para quienes ejercen profesionalmente labores de comunicación social, el Estado no sólo debe minimizar las restricciones a la circulación de la información sino también equilibrar, en la mayor medida de lo posible, la participación de las distintas informaciones en el debate público, impulsando el pluralismo informativo. En consecuencia, la equidad debe regir el flujo informativo. En estos términos puede explicarse la protección de los derechos

<sup>295</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 34.

<sup>296</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 34.

<sup>297</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 34.

<sup>298</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 34.

<sup>299</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 34.

<sup>300</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 34.

<sup>301</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 77.

humanos de quien enfrenta el poder de los medios y el intento por asegurar condiciones estructurales que permitan la expresión equitativa de las ideas”<sup>302</sup>.

### **G. El ejercicio de la libertad de expresión por parte de los funcionarios públicos**

199. Los funcionarios públicos, como todas las personas, son titulares del derecho a la libertad de expresión en sus diversas manifestaciones. No obstante, en su caso, el ejercicio de esta libertad fundamental adquiere ciertas connotaciones y características específicas que han sido reconocidas por la jurisprudencia interamericana, particularmente en los ámbitos de: (a) los especiales deberes a los que están sujetos por causa de su condición de funcionarios estatales; (b) el deber de confidencialidad al que pueden estar sujetos ciertos tipos de información manejada por el Estado; (c) el derecho y deber de los funcionarios públicos de efectuar denuncias de violaciones a los derechos humanos; y (d) la situación particular de los miembros de las Fuerzas Armadas.

200. En cuanto al impacto de las declaraciones de los funcionarios públicos sobre los derechos de otros, la Corte Interamericana ha señalado que, bajo ciertas circunstancias, aun cuando los discursos oficiales no autoricen, instiguen, ordenen, instruyan o promuevan expresamente actos de violencia contra determinados ciudadanos, su reiteración y contenido puede aumentar la “vulnerabilidad relativa” de estos grupos y así el riesgo al que se encuentran enfrentados<sup>303</sup>.

#### **1. Deberes generales a los que está sujeto el ejercicio de la libertad de expresión por parte de los funcionarios públicos**

201. *Deber de pronunciarse en ciertos casos, en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, sobre asuntos de interés público.* Para la Corte Interamericana, la trascendente función democrática de la libertad de expresión exige que en determinados casos, los funcionarios públicos efectúen pronunciamientos sobre asuntos de interés público en cumplimiento de sus atribuciones legales. En otras palabras, bajo ciertas circunstancias el ejercicio de su libertad de expresión no es solamente un derecho, sino un deber<sup>304</sup>. En términos del tribunal, “[l]a Corte [Interamericana] ha reiterado numerosas veces la importancia que posee la libertad de expresión en una sociedad democrática, especialmente aquella referida a asuntos de interés público. [...] Por lo anterior, no sólo es legítimo sino que en ciertas ocasiones es un deber de las autoridades estatales pronunciarse sobre cuestiones de interés público”<sup>305</sup>.

<sup>302</sup> Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 57; Corte I.D.H., *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 113; Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 106; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 117.

<sup>303</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 145; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 157.

<sup>304</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 139; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 151.

<sup>305</sup> Corte I.D.H., *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 131.

202. *Deber especial de constatación razonable de los hechos que fundamentan sus pronunciamientos.* Cuando los funcionarios públicos ejercen su libertad de expresión, sea en cumplimiento de un deber legal o como simple ejercicio de su derecho fundamental a expresarse, “están sometidos a ciertas limitaciones en cuanto a constatar en forma razonable, aunque no necesariamente exhaustiva, los hechos en los que fundamentan sus opiniones, y deberían hacerlo con una diligencia aún mayor a la empleada por los particulares, en atención al alto grado de credibilidad de la que gozan y en aras a evitar que los ciudadanos reciban una versión manipulada de los hechos”<sup>306</sup>.

203. *Deber de asegurarse de que sus pronunciamientos no constituyan violaciones a los derechos humanos.* Por las obligaciones estatales de garantía, respeto y promoción de los derechos humanos, es deber de los funcionarios públicos asegurarse de que al ejercer su libertad de expresión no estén causando el desconocimiento de derechos fundamentales. En palabras de la Corte Interamericana, “deben tener en cuenta que en tanto funcionarios públicos tienen una posición de garante de los derechos fundamentales de las personas y, por tanto, sus declaraciones no pueden llegar a desconocer dichos derechos”<sup>307</sup>. En consecuencia, los funcionarios públicos no pueden, por ejemplo, vulnerar el principio de presunción de inocencia al imputar a medios de comunicación o a periodistas, delitos que no han sido investigados y definidos judicialmente.

204. *Deber de asegurarse de que sus pronunciamientos no constituyan una injerencia arbitraria, directa o indirecta, en los derechos de quienes contribuyen a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento.* Los funcionarios públicos también tienen el deber de asegurarse que con sus pronunciamientos no están lesionando los derechos de quienes contribuyen a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento, tales como periodistas y medios de comunicación. A este respecto, la Corte Interamericana ha indicado que los funcionarios deben atender al contexto en el cual se expresan para asegurarse de que sus expresiones no constituyen, “formas de injerencia directa o indirecta o presión lesiva en los derechos de quienes pretenden contribuir a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento”. Este deber de los funcionarios se acentúa en situaciones en las que se presenta, “conflictividad social, alteraciones del orden público o polarización social o política”, debido a los “riesgos que pueden implicar para determinadas personas o grupos en un momento dado”<sup>308</sup>.

205. *Deber de asegurarse de que sus pronunciamientos no interfieran sobre la independencia y autonomía de las autoridades judiciales.* Por último, los funcionarios públicos están en el deber de garantizar que al ejercer su libertad de expresión, no están interfiriendo sobre el adecuado funcionamiento de las demás autoridades en perjuicio de los

---

<sup>306</sup> Corte I.D.H., *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 131. También en: Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 139; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 151

<sup>307</sup> Corte I.D.H., *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 131.

<sup>308</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 139; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 151.

derechos de las personas, en particular sobre la autonomía e independencia judicial. Para la Corte Interamericana, “los funcionarios públicos, en especial las más altas autoridades de [g]obierno, deben ser particularmente cuidadosos en orden a que sus declaraciones públicas no constituyan una forma de injerencia o presión lesiva de la independencia judicial o puedan inducir o sugerir acciones por parte de otras autoridades que vulneren la independencia o afecten la libertad del juzgador”, puesto que ello afectaría los derechos correlativos a dicha independencia de los que son titulares los ciudadanos<sup>309</sup>.

206. Dos sentencias emitidas en 2009 por la Corte Interamericana son ilustrativas del impacto del discurso de los funcionarios públicos frente a la vulnerabilidad de periodistas y de personas vinculadas a un medio de comunicación. Ambos casos implican hechos muy similares y las decisiones de la Corte Interamericana fueron adoptadas casi en los mismos términos. El tribunal, en ambos casos, reconoció que el contexto en cual que se habían pronunciado los discursos y declaraciones de los funcionarios públicos era de “alta polarización y conflictividad política y social”<sup>310</sup>. Asimismo, constató que en los dos casos se habían cometido, por parte de particulares, agresiones contra las instalaciones de los canales y contra los periodistas, en la mayoría de los casos, mientras desempeñaban su oficio<sup>311</sup>, y también, que diversos funcionarios públicos habían efectuado declaraciones que asociaban a ambos canales con actos delictivos<sup>312</sup>.

207. La Corte Interamericana consideró que estos pronunciamientos podían considerarse oficiales puesto que, “los referidos funcionarios públicos hicieron uso, en ejercicio de su investidura, de los medios que el Estado les proporcionaba para emitir sus declaraciones y discursos”, y que resultaba suficiente para analizar el caso “en los contextos en que ocurrieron los hechos, que el contenido de tales pronunciamientos fue reiterado en varias oportunidades durante ese período”. Sin embargo, consideró que estos hechos no se habían acreditado como “política de Estado”<sup>313</sup>.

208. En ambos casos, la Corte Interamericana consideró que si bien los discursos oficiales no habían autorizado, instigado, ordenado, instruido o promovido la violencia contra las víctimas, sí las habían puesto en una situación de mayor vulnerabilidad frente al Estado y algunos sectores sociales<sup>314</sup>. También afirmó que el impacto de estos discursos recaía sobre

---

<sup>309</sup> Corte I.D.H., *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 131.

<sup>310</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 121; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 132.

<sup>311</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 129 a 133; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 141 a 145.

<sup>312</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 127; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 139.

<sup>313</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 138; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 150.

<sup>314</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 138; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs.*

todos aquéllos que trabajaban en los medios afectados, puesto que, independientemente de lo que personalmente opinaran estos frente al gobierno, el discurso oficial había creado una percepción general sobre dichos medios de comunicación y sobre todos los comunicadores que en ellos laboraban: “La auto-identificación de todas las presuntas víctimas con la línea editorial [...] no es una *conditio sine qua non* para considerar que un grupo de personas, conformado por personas vinculadas con ese medio de comunicación social, se vieran enfrentadas, en mayor o menor grado según el cargo que desempeñaban, a una misma situación de vulnerabilidad. De hecho, no es relevante ni necesario que todos los trabajadores [de un medio de comunicación] tuviesen una opinión o posición política concordante con la línea editorial [de dicho medio]. Es suficiente la mera percepción de la identidad ‘opositora’, ‘golpista’, ‘terrorista’, ‘desinformadora’ o ‘desestabilizadora’, proveniente principalmente del contenido de los referidos discursos, para que ese grupo de personas, por el solo hecho de ser identificables como trabajadores de ese canal de televisión y no por otras condiciones personales, corrieran el riesgo de sufrir consecuencias desfavorables para sus derechos, ocasionadas por particulares”<sup>315</sup>.

209. La Corte Interamericana consideró que no se había probado que las personas que habían agredido a las víctimas y a sus respectivas sedes contarán con apoyo oficial o estuvieran cumpliendo instrucciones de algún órgano o funcionario<sup>316</sup>. Sin embargo, afirmó que, dado el contexto de polarización del país y la percepción que tenía el gobierno y algunos sectores de la sociedad sobre los medios de comunicación involucrados en el caso, los pronunciamientos de los funcionarios públicos crearon<sup>317</sup> o propiciaron<sup>318</sup>, y en todo caso “contribuyeron a acentuar o exacerbar, situaciones de hostilidad, intolerancia o animadversión por parte de sectores de la población hacia las personas vinculadas con ese medio de comunicación”<sup>319</sup>. El “contenido” de los discursos, la “alta investidura” de quienes los pronunciaron y su “reiteración”, configuró en ambos casos la “omisión de las autoridades estatales en su deber de prevenir los hechos, pues pudo ser interpretado por individuos y grupos de particulares de forma tal que derivaran en actos de violencia contra las presuntas víctimas, así como en obstaculizaciones a su labor periodística”.

210. Finalmente, dada la situación de vulnerabilidad real de las víctimas para realizar su labor periodística, la cual era conocida por el Estado, algunos contenidos de estos discursos oficiales eran incompatibles con la obligación de garantizar los derechos de las víctimas. En palabras de la Corte Interamericana, “en la situación de vulnerabilidad real en

---

Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 157.

<sup>315</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 146; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 158.

<sup>316</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 147; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 159.

<sup>317</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 148.

<sup>318</sup> Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 160.

<sup>319</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 148; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 160.



que se encontraron las presuntas víctimas para realizar su labor periodística, conocida por las autoridades estatales, algunos contenidos de los referidos pronunciamientos son incompatibles con la obligación estatal de garantizar los derechos de esas personas a la integridad personal y a la libertad de buscar, recibir y difundir información, al haber podido intimidar a quienes se hallaban vinculados con ese medio de comunicación y constituir falta al deber de prevenir situaciones violatorias o de riesgo para los derechos de las personas”<sup>320</sup>.

211. Dado lo anterior, la Corte Interamericana ordenó, “disponer, como garantía de no repetición, que el Estado adopte las medidas necesarias para evitar restricciones indebidas y obstaculizaciones directas o indirectas al ejercicio de la libertad de buscar, recibir y difundir información de las presuntas víctimas”<sup>321</sup>.

212. En otros casos en los cuales la Relatoría Especial y la CIDH han constatado que los discursos oficiales aumentan la vulnerabilidad de periodistas y medios de comunicación y, con ello, el riesgo de sufrir afectaciones de sus derechos fundamentales, citando la doctrina y la jurisprudencia interamericana, han indicado que los funcionarios públicos, especialmente los que ocupan las más altas posiciones del Estado, tienen el deber de respetar la circulación de informaciones y opiniones, incluso, cuando éstas son contrarias a sus intereses y posiciones. En este sentido, deben promover de manera activa el pluralismo y la tolerancia propios de una sociedad democrática. Esta obligación se deriva de la obligación de proteger los derechos humanos de todas las personas y, en particular, de quienes se encuentran en situación de riesgo extraordinario, como los periodistas o defensores de derechos humanos que han sido objeto de amenazas o que cuentan con medidas de protección nacionales o internacionales. En estos casos, el Estado no sólo debe ejercer diligentemente su deber de garantía, sino que tiene que evitar incrementar el nivel de riesgo al cual estas personas se encuentran expuestas<sup>322</sup>.

## **2. El deber de confidencialidad al que pueden estar sujetos ciertos tipos de información manejada por el Estado**

213. La Corte Interamericana ha aceptado que, bajo ciertas circunstancias y cuando están dadas las condiciones para sustraer del conocimiento del público cierta información bajo control del Estado, los empleados o funcionarios de una institución tienen un deber de guardar confidencialidad. La Corte Interamericana también ha aceptado en términos generales que, en ciertos casos, el incumplimiento del deber de confidencialidad puede causar responsabilidades administrativas, civiles o disciplinarias para tales funcionarios<sup>323</sup>.

---

<sup>320</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194. párr. 149; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 161.

<sup>321</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 406.

<sup>322</sup> Al respecto se puede confrontar, por ejemplo, el Comunicado de Prensa N° R05/09, en el cual los relatores para la libertad de expresión de la ONU y de la OEA manifiestan su preocupación por los señalamientos de altas autoridades del gobierno colombiano contra un periodista. Ginebra-Washington, 9 de febrero de 2009. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=738&IID=2>.

<sup>323</sup> Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 77.

214. No obstante, la Corte Interamericana también ha precisado que tal deber de confidencialidad no abarca la información relativa a la institución o a las funciones que ésta cumple, cuando dicha información ya se ha hecho pública<sup>324</sup>.

215. En su Declaración Conjunta de 2002, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE afirmaron que, “el derecho de los jueces a la libertad de expresión y a formular comentarios sobre asuntos de interés público sólo debe estar sometido a restricciones claramente delimitadas conforme sea necesario para proteger su independencia e imparcialidad”.

### **3. El derecho y deber de los funcionarios públicos de efectuar denuncias de violaciones a los derechos humanos**

216. La libertad de expresión comprende el derecho de los funcionarios públicos, incluidos los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía, a efectuar denuncias sobre violaciones de derechos humanos que entren en su conocimiento—lo cual también constituye el cumplimiento de un deber constitucional y legal que les atañe—. El ejercicio de esta manifestación de la libertad de expresión, que es vital para la preservación del estado de derecho en las democracias del continente, no puede ser obstruido por las autoridades ni ser causa de posteriores actos retaliatorios contra los funcionarios públicos que efectúan las denuncias. En términos de la CIDH, “el ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento en una sociedad democrática comprende el derecho a no ser perseguido ni molestado a causa de sus opiniones o de denuncias, o críticas contra funcionarios públicos. [...] Esta protección es mucho más amplia, sin embargo, cuando las expresiones formuladas por una persona se refieren a denuncias sobre violaciones a los derechos humanos. En este caso, no sólo se está violando el derecho individual de una persona a transmitir o difundir una información, sino que se está violando el derecho de toda la comunidad a recibir informaciones”<sup>325</sup>.

### **4. La situación particular de los miembros de las Fuerzas Armadas**

217. Los miembros de las Fuerzas Armadas también son titulares de la libertad de expresión, pueden ejercer este derecho legítimamente, y las limitaciones frente a ellos impuestas deben ser respetuosas de las condiciones establecidas en la Convención Americana. Por ejemplo, en el caso *Palamara Iribarne Vs. Chile*, la CIDH y la Corte Interamericana consideraron como un ejercicio legítimo de la libertad de expresión el que un oficial retirado de la Armada de Chile que se desempeñaba como contratista de la misma hubiese escrito y quisiera publicar un libro titulado “Ética y servicios de inteligencia”, en el cual se trataban temas relacionados genéricamente con la inteligencia militar y la necesidad de adecuarla a ciertos parámetros éticos. La Corte Interamericana decidió que al impedir la publicación de este libro mediante distintas medidas que incluyeron la incautación de sus ejemplares físicos y de los materiales de imprenta y la supresión de sus versiones electrónicas, y someter a Palamara a procesos judiciales, tanto por haber intentado publicarlo como por haberse pronunciado públicamente respecto de la forma en que la justicia penal militar había manejado su caso, se había generado una violación de la libertad de expresión protegida por el artículo 13 de la Convención Americana.

---

<sup>324</sup> Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 77.

<sup>325</sup> CIDH. Informe No. 20/99. Caso No. 11.317. *Rodolfo Robles Espinoza e Hijos*. Perú. 23 de febrero de 1999, párr. 148.

218. Ahora bien, dada la estructura particular de las Fuerzas Armadas y la disciplina vertical que les es inherente, la jurisprudencia ha aceptado en términos generales que, “pueden establecerse límites razonables a la libertad de expresión en relación a los funcionarios al servicio de las fuerzas armadas en el marco de una sociedad democrática”<sup>326</sup>. Sin embargo, estas limitaciones no pueden ser excesivas ni innecesarias, y deben, en todo caso, cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 13.2 de la Convención Americana. Así, por ejemplo, la CIDH ha conceptualizado que, frente a los militares, la utilización indebida de figuras penales como el delito de “ultraje a la Fuerza Armada Nacional”, que pueden ser legítimas bajo ciertas circunstancias, genera un silenciamiento de las denuncias sobre violaciones de derechos humanos que conlleva una violación de la libertad de expresión en sus dimensiones individual y colectiva dentro de una sociedad democrática: “La [CIDH] considera que el delito de ‘Ultraje a las Fuerzas Armadas’ o de ‘Insulto al Superior’ son figuras penales apropiadas cuando se aplican a delitos para los cuales han sido creadas, con el propósito de mantener un nivel de disciplina apropiado al comando vertical necesario en un ambiente militar, pero que son totalmente inapropiadas cuando son utilizadas para encubrir denuncias de delitos dentro de las Fuerzas Armadas”<sup>327</sup>. [...] Además, la ambigüedad y los límites difusos de estos tipos penales pueden lesionar la seguridad jurídica de los derechos humanos [...]. La amenaza de estas consecuencias provoca así entre los miembros de las Fuerzas Armadas un permanente temor a verse sometidos a investigación o procesamiento por la denuncia de hechos delictivos cometidos por sus superiores<sup>328</sup>. [...] Esta situación resulta incompatible con los principios de una sociedad democrática, en donde la difusión de la información sobre las actividades de los funcionarios públicos debe ser lo más transparente posible y accesible a todos los segmentos de la sociedad. El admitir tipos penales que puedan ser utilizados para coartar la libre información, la libre divulgación de ideas y de opiniones, particularmente en aquellos casos en donde han ocurrido violaciones de derechos humanos y por tanto hechos punibles, es sin duda una grave violación a la libertad de pensamiento y expresión, y sobre todo, del derecho que tiene la sociedad a recibir información y poder controlar el ejercicio del poder público”<sup>329</sup>.

#### H. La libertad de expresión en el ámbito de los procesos electorales

219. El ejercicio de la libertad de expresión en sus dos dimensiones, individual y colectiva, es especialmente importante durante las campañas políticas y los procesos electorales. Se trata de un elemento fundamental durante los procesos de elección de las autoridades que gobernarán un Estado, porque según lo ha explicado la Corte Interamericana: (i) al ser herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, que fortalece la contienda política entre los distintos participantes, provee instrumentos de análisis de las propuestas de cada uno de ellos y permite así una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y su gestión; y (ii) nutre la formación de la voluntad colectiva manifestada en el sufragio<sup>330</sup>. En los contextos electorales, la

<sup>326</sup> CIDH. Informe No. 20/99. Caso No. 11.317. *Rodolfo Robles Espinoza e Hijos*. Perú. 23 de febrero de 1999, párr. 148.

<sup>327</sup> CIDH. Informe No. 20/99. Caso 11.317. *Rodolfo Robles Espinoza e Hijos*. Perú. 23 de febrero de 1999, párr. 151.

<sup>328</sup> CIDH. Informe No. 20/99. Caso 11.317. *Rodolfo Robles Espinoza e Hijos*. Perú. 23 de febrero de 1999, párr. 152.

<sup>329</sup> CIDH. Informe No. 20/99. Caso 11.317. *Rodolfo Robles Espinoza e Hijos*. Perú. 23 de febrero de 1999, párr. 153.

<sup>330</sup> Corte I.D.H., *Caso Canese Vs. Paraguay*. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párrs. 88-90.

libertad de expresión se liga directamente a los derechos políticos y a su ejercicio, y ambos tipos de derechos se fortalecen recíprocamente<sup>331</sup>. El sano debate democrático exige que exista el mayor nivel de circulación de ideas, opiniones e informaciones respecto de los candidatos, sus partidos y sus propuestas durante el período que precede a unas elecciones, principalmente a través de los medios de comunicación, de los candidatos, y de quienes deseen expresarse. Es necesario que todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones, para que los electores puedan formar su criterio para votar<sup>332</sup>. Tal y como lo ha resaltado la CIDH, el libre discurso y el debate político son esenciales para la consolidación de la vida democrática de las sociedades, por lo cual revisten un interés social imperativo<sup>333</sup>. En este mismo contexto, la Corte Interamericana ha resaltado que la libertad de expresión es también de especial importancia para los partidos políticos y sus miembros activos, en su función de representación del electorado y sus intereses<sup>334</sup>.

220. La Corte Interamericana también ha subrayado la importancia del rol de los medios de comunicación durante los procesos electorales. En términos generales, la Corte Interamericana ha insistido que la libertad de las controversias políticas es un concepto medular de las sociedades democráticas; ha categorizado la libertad de prensa como uno de los mejores medios para que la opinión pública conozca y juzgue las actitudes e ideas de los dirigentes políticos; y ha explicado que, en un contexto electoral, los diarios juegan un papel esencial como vehículos para el ejercicio de la dimensión social de la libertad de expresión, pues recogen y transmiten a los electores las posturas de los candidatos en contienda, lo cual contribuye a que el electorado cuente con suficiente información y distintos criterios para tomar una decisión.

221. La especial protección que se otorga bajo la Convención Americana al discurso sobre funcionarios públicos y candidatos a ejercer cargos públicos adquiere una connotación marcada en el curso de las campañas electorales. Así, la Corte Interamericana ha indicado que los límites a las críticas con relación a los políticos son más amplios que los límites frente a las críticas contra los particulares. Los políticos se han expuesto a un escrutinio riguroso de sus palabras y actos por la opinión pública y los periodistas, por lo cual deben demostrar un mayor nivel de tolerancia. Asimismo, la Corte Interamericana ha señalado que la protección del derecho a la reputación de los políticos, incluso cuando no están actuando como particulares, es un objetivo legítimo, pero que debe ponderarse en relación con los intereses de un debate abierto sobre asuntos públicos<sup>335</sup>. En consecuencia, en el contexto electoral y de los partidos políticos, las limitaciones a la libertad de expresión deben someterse a un escrutinio particularmente estricto<sup>336</sup>. Al decir de la CIDH, las justificaciones permisibles al Estado para restringir la expresión en el ámbito del debate político son mucho más estrictas y limitadas. Existe un interés social imperativo que rodea al

---

<sup>331</sup> Corte I.D.H., *Caso Canese Vs. Paraguay*. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 90.

<sup>332</sup> Corte I.D.H., *Caso Canese Vs. Paraguay*. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 90.

<sup>333</sup> CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Canese Vs. Paraguay*. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72. B).

<sup>334</sup> Corte I.D.H., *Caso Canese Vs. Paraguay*. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 88-90.

<sup>335</sup> Corte I.D.H., *Caso Canese Vs. Paraguay*. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párrs. 88-90.

<sup>336</sup> Corte I.D.H., *Caso Canese Vs. Paraguay*. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 103.

debate político en las sociedades democráticas, que lo convierte en un mecanismo principal para que la sociedad ejerza el control democrático sobre las personas que tienen a su cargo asuntos de interés público<sup>337</sup>.

222. Resulta ilustrativa en este aspecto la decisión de la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. En este caso, reseñado anteriormente, la Corte Interamericana consideró que el procesamiento penal de un candidato presidencial por motivo de las duras afirmaciones que hizo durante la campaña respecto de su contendor, resultaba innecesario y excesivo, por tratarse de un discurso sujeto a un nivel acentuado de protección, dado el interés público en conocer la conducta de los funcionarios públicos o quienes aspiran a serlo, y el rol trascendental de la libertad de expresión para la consolidación de la democracia.

223. En el mismo sentido se han pronunciado los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OSCE, la OEA y la Comisión Africana en su Declaración Conjunta de 2009. En efecto, el 15 de mayo de 2009, los cuatro relatores emitieron la "Declaración Conjunta sobre medios de comunicación y elecciones". En la Declaración Conjunta, los relatores destacan la importancia del debate abierto y vigoroso, del acceso a la información y a los procesos electorales, y el rol fundamental de los medios de comunicación para plantear temas electorales e informar a la ciudadanía. Pero indican que sólo los medios de comunicación diversos e independientes, incluyendo las emisoras de servicio público independientes del poder político, pueden cumplir este papel. Entre otros puntos, la Declaración Conjunta insta a los Estados a: (i) implementar medidas para la creación de un ambiente que garantice la pluralidad de los medios de comunicación; (ii) derogar las leyes que restrinjan indebidamente la libertad de expresión y las normas que atribuyan responsabilidad a los medios de comunicación por el hecho de difundir declaraciones ilícitas realizadas directamente por partidos políticos o candidatos que no hubieren podido evitar; (iii) establecer sistemas efectivos para prevenir amenazas y agresiones contra los medios; (iv) aprobar leyes que prohíban la asignación discriminatoria de la publicidad oficial basada en la opinión política; (v) crear órganos independientes para el control de las normas relacionadas con los medios de comunicación en el contexto electoral; y (vi) establecer obligaciones claras para los medios de comunicación públicos que incluyan: informar de forma suficiente al electorado sobre todos los aspectos indispensables para participar en el proceso electoral; respetar reglas estrictas que aseguren la imparcialidad y el equilibrio informativo; y asegurar el acceso equitativo a todos los partidos políticos y candidatos<sup>338</sup>.

### **I. Pluralismo, diversidad y libertad de expresión**

224. Los Estados tienen la obligación de garantizar, proteger y promover el derecho a la libertad de expresión en condiciones de igualdad y sin discriminación, así como el derecho de la sociedad a conocer todo tipo de informaciones e ideas. En el marco de esta obligación, los Estados deben evitar el monopolio público o privado en la propiedad y el control de los medios de comunicación, y promover el acceso de distintos grupos a las frecuencias y licencias de radio y televisión, cualquiera que sea su modalidad tecnológica.

225. La participación de ideas plurales y diversas en el debate público, no sólo es un imperativo jurídico derivado del principio de no discriminación y de la obligación de

---

<sup>337</sup> CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Canese Vs. Paraguay*. Sentencia del 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72. B)

<sup>338</sup> Declaración Conjunta sobre medios de comunicación y elecciones. 15 de mayo de 2009. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=745&IID=2>.

inclusión, sino que, a juicio de la Corte Interamericana, es una de las garantías de protección de los derechos de quien enfrenta el poder de los medios. A este respecto, la Corte Interamericana ha señalado que, “[d]ada la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática y la responsabilidad que entraña para los medios de comunicación social y para quienes ejercen profesionalmente estas labores, el Estado debe minimizar las restricciones a la información y equilibrar, en la mayor medida posible, la participación de las distintas corrientes en el debate público, impulsando el pluralismo informativo. En estos términos se puede explicar la protección de los derechos humanos de quien enfrenta el poder de los medios, que deben ejercer con responsabilidad la función social que desarrollan, y el esfuerzo por asegurar condiciones estructurales que permitan la expresión equitativa de las ideas”<sup>339</sup>.

226. El respeto por los principios de pluralismo y diversidad aparejan entonces, por un lado, la obligación de establecer condiciones estructurales que permitan la competencia en condiciones de igualdad y la inclusión de más y diversos grupos en el proceso comunicativo y, por otro, que se encuentre asegurada la libertad para difundir informaciones que pueden resultar “ingratas para el Estado o cualquier sector de la población”, lo cual es coherente con la “tolerancia y espíritu de apertura” propios del pluralismo<sup>340</sup>.

227. En este sentido, el principio 12 de la Declaración de Principios señala que, los “monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos”.

228. La Corte Interamericana ha señalado que se encuentra prohibida la existencia de todo monopolio en la propiedad o la administración de los medios de comunicación, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar. A este respecto, en la Opinión Consultiva OC-5/85 indicó que, son “los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable, *inter alia*, la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar, y la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas”<sup>341</sup>.

229. De igual manera, la Corte Interamericana indicó que, “tampoco sería admisible que, sobre la base del derecho a difundir informaciones e ideas, se constituyeran monopolios públicos o privados sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública según un solo punto de vista”<sup>342</sup>.

<sup>339</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 106.

<sup>340</sup> Corte I.D.H., *Caso Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 105; Corte I.D.H., *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 116.

<sup>341</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 34.

<sup>342</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 33.

230. Más adelante, en la misma Opinión Consultiva OC-5/85, la Corte Interamericana añadió que, “en los términos amplios de la Convención [Americana], la libertad de expresión se puede ver también afectada sin la intervención directa de la acción estatal. Tal supuesto podría llegar a configurarse, por ejemplo, cuando por efecto de la existencia de monopolios u oligopolios en la propiedad de los medios de comunicación, se establecen en la práctica ‘medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones’”<sup>343</sup>.

231. La CIDH reiteró lo siguiente, recordando la citada jurisprudencia de la Corte Interamericana y los informes de la Relatoría Especial: “[e]n el Informe Anual 2000[,] la Relatoría [Especial] señaló que uno de los requisitos fundamentales del derecho a la libertad de expresión es la necesidad de que exista una amplia pluralidad en la información. En la sociedad actual, los medios de comunicación masiva, como la televisión, radio y prensa, tienen un innegable poder en la formación cultural, política, religiosa, etcétera. de todos los habitantes. Si estos medios son controlados por un reducido número de individuos, o bien por solo uno, se está, de hecho, creando una sociedad en donde un reducido número de personas, o sólo una, ejercen el control sobre la información, y directa o indirectamente, la opinión que recibe el resto de las personas. Esta carencia de pluralidad en la información es un serio obstáculo para el funcionamiento de la democracia. La democracia necesita del enfrentamiento de ideas, del debate, de la discusión. Cuando este debate no existe o está debilitado debido a que las fuentes de información son limitadas, se ataca directamente el pilar principal del funcionamiento democrático”<sup>344</sup>.

232. En las secciones citadas de la jurisprudencia interamericana queda clara la necesidad de exigir a los Estados el cumplimiento de la obligación de evitar monopolios u oligopolios, de hecho o de derecho, en la propiedad y control de los medios de comunicación<sup>345</sup>.

233. En cuanto a las radios comunitarias, en su Informe Anual 2002, la Relatoría Especial, en el capítulo sobre “Libertad de expresión y pobreza”, señaló que:

La necesidad creciente de expresión de las mayorías y minorías sin acceso a medios de comunicación, y su reivindicación del derecho de comunicación, de libre expresión de ideas, de difusión de información hace imperante la necesidad de buscar bienes y servicios que les aseguren condiciones básicas de dignidad, seguridad, subsistencia y desarrollo<sup>346</sup>.

234. En el mismo sentido, en el informe “Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala”, la CIDH indicó que:

---

<sup>343</sup> Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 56.

<sup>344</sup> CIDH. Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión en Guatemala, párr. 419. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala2003sp/capitulo7.htm>.

<sup>345</sup> En el mismo sentido, ver: CIDH. Informe Anual 2004. Volumen III: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV: Violaciones indirectas a la libertad de expresión: El impacto de la concentración en la propiedad de los medios de comunicación social. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=439&IID=2>.

<sup>346</sup> CIDH. Informe Anual 2002. Volumen III: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV: Libertad de expresión y pobreza, párr. 41. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=329&IID=2>.

La [CIDH] y su Relatoría [Especial] entienden que las radios comunitarias son positivas porque fomentan la cultura e historia de las comunidades, siempre que lo hagan en el marco legal. La Comisión recuerda que la entrega o renovación de licencias de radiodifusión debe estar sujeta a un procedimiento claro, justo y objetivo que tome en consideración la importancia de los medios de comunicación para que todos los sectores de la sociedad [...] participen informadamente en el proceso democrático. Particularmente, las radios comunitarias son de gran importancia para la promoción de la cultura nacional, el desarrollo y la educación de las distintas comunidades [...]. Por lo tanto, las subastas que contemplan criterios únicamente económicos o que otorguen concesiones sin una oportunidad equitativa para todos los sectores son incompatibles con la democracia y con el derecho a la libertad de expresión e información garantizados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión<sup>347</sup>.

235. En su Informe Anual 2007, la Relatoría Especial sostuvo que la normativa sobre radiodifusión comunitaria debe reconocer las características especiales de estos medios y contener, como mínimo, los siguientes elementos: (a) la existencia de procedimientos sencillos para la obtención de licencias; (b) la no exigencia de requisitos tecnológicos severos que les impida, en la práctica, que puedan, siquiera, plantear al Estado una solicitud de espacio; y (c) la posibilidad de que utilicen publicidad como medio para financiarse. Todos estos elementos están contenidos en la “Declaración Conjunta sobre diversidad en la radiodifusión”, suscrita en diciembre de 2007 por los relatores para la libertad de expresión de la OEA, la ONU, la OSCE y la Comisión Africana. La Relatoría Especial añadió también que, “[e]n la misma línea, es necesaria una legislación que defina apropiadamente el concepto de radio comunitaria y que incluya su finalidad social, su carácter de entidades sin fines de lucro y su independencia operativa y financiera”<sup>348</sup>.

236. Asimismo, en este último informe, la Relatoría Especial recomendó a los Estados: “[l]egislar en materia de radiodifusión comunitaria, de manera que se destine parte del espectro a radios comunitarias, y que en la asignación de estas frecuencias se tomen en cuenta criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a las mismas”<sup>349</sup>.

237. Estas obligaciones se afirman en el principio general según el cual los Estados deben garantizar el reconocimiento y goce de los derechos humanos en condiciones de igualdad y sin discriminación. Según la Corte Interamericana, la aplicación del principio de igualdad y no discriminación permite afirmar que el Estado tiene, al menos, dos tipos de obligaciones que la jurisprudencia describe de la siguiente manera:

En cumplimiento de dicha obligación [de no discriminación], los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación *de jure* o *de facto*. Esto se traduce, por ejemplo, en la prohibición de emitir leyes, en sentido amplio, de dictar disposiciones civiles, administrativas o de cualquier otro carácter, así como de favorecer actuaciones y prácticas de sus funcionarios, en aplicación o interpretación

---

<sup>347</sup> CIDH. Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala. Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión en Guatemala, párr. 414. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Guatemala2003sp/capitulo7.htm>.

<sup>348</sup> CIDH. Informe Anual 2007. Volumen III: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Conclusiones y Recomendaciones, párr. 5. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=725&IID=2>.

<sup>349</sup> CIDH. Informe Anual 2007. Volumen III: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Conclusiones y Recomendaciones, párr. 6. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=725&IID=2>.



de la ley, que discriminen a determinado grupo de personas en razón de su raza, género, color, u otras causales.

Además, los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias<sup>350</sup>.

238. En suma, los Estados deben abstenerse de realizar acciones o favorecer prácticas que de cualquier manera se encuentren dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones que, *de iure* o *de facto*, discriminen o excluyan arbitrariamente a ciertos grupos o personas en el goce o ejercicio del derecho a la libertad de expresión. Asimismo, deben adoptar medidas positivas (legislativas, administrativas o de cualquier otra naturaleza) para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes que comprometan el goce y ejercicio efectivo del derecho a la libertad de expresión de ciertos grupos, en condiciones de igualdad y no discriminación. Lo anterior, naturalmente, dentro del respeto pleno por el ejercicio de la libertad de expresión de todos, en los términos que ya han sido claramente definidos por la jurisprudencia interamericana.

---

<sup>350</sup> Corte I.D.H., *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párrs. 103-104.

## **INCORPORACIÓN NACIONAL DE LOS ESTÁNDARES INTERAMERICANOS EN MATERIA DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN DURANTE 2009**

1. En este segundo capítulo se describen algunos de los más importantes avances en materia de incorporación interna de los estándares interamericanos sobre libertad de pensamiento y expresión ocurridos durante 2009. La Relatoría Especial valora de manera positiva que los poderes legislativos y los tribunales nacionales, así como otras autoridades nacionales de varios países incorporen en sus decisiones los estándares que ha fijado el sistema interamericano de protección de derechos humanos en materia de libertad de expresión. Este proceso de aplicación doméstica es uno de los fines primordiales del sistema interamericano en su calidad de garante subsidiario de los derechos humanos de todas las personas que habitan en la región. Por esta razón, fortalecer la capacidad de los sistemas nacionales de protección de derechos humanos ha sido siempre una preocupación de la CIDH y de su Relatoría Especial. Asimismo, conocer las decisiones judiciales y legislativas de los Estados de la región ha permitido que los órganos regionales de protección promuevan y enriquezcan su doctrina y jurisprudencia.

2. Este capítulo pretende aportar al fructífero diálogo entre los órganos regionales de protección y los órganos y autoridades nacionales, con el convencimiento de que compartir las distintas experiencias conduce a un círculo virtuoso de mutuo aprendizaje.

3. A su turno, las decisiones legislativas que se reseñan en el presente capítulo tienen un valor trascendental, al menos, en dos aspectos. De un lado, con la expedición de estas normas, los Estados miembros dan un paso importante para proteger, garantizar y promover el libre ejercicio del derecho a la libertad de expresión en sus respectivos territorios, y avanzan en el proceso de adecuación normativa nacional a los estándares interamericanos, con lo cual dan cumplimiento a la obligación contenida en el artículo 2 de la Convención Americana. Por otro lado, la ratificación de estas normas por parte de las asambleas legislativas constituye un ejemplo a seguir por los demás Estados miembros en cuanto a la manera en que los poderes legislativos pueden facilitar, a través de medidas normativas, la incorporación de los estándares interamericanos a los ordenamientos nacionales. La Relatoría Especial saluda la adopción de estas decisiones legislativas y otras que no han podido ser incluidas en este capítulo, como parte de la labor de divulgación contenida en su mandato de promoción de la libertad de pensamiento y de expresión en las Américas.

4. Para presentar estos ejemplos de buenas prácticas, este capítulo se ha dividido en cuatro secciones. En la primera parte, la Relatoría Especial presentará una rápida introducción relativa a la integración normativa entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho nacional. En la segunda parte, se presentarán ejemplos de incorporación legislativa, específicamente las modificaciones normativas relacionadas con la libertad de expresión implementadas en Argentina y Uruguay. En tercer lugar, se realizará un recuento de siete casos específicos de los cuales tuvo conocimiento la Relatoría Especial, todos ellos decididos durante 2009, en los cuales se tomaron, de manera expresa, como criterios de decisión, la doctrina y jurisprudencia interamericana referida al artículo 13 de la Convención Americana. Si bien los casos citados en este apartado no son los únicos, y otros ejemplos pueden encontrarse tanto en las jurisdicciones mencionadas como en las de otros países, se trata de casos ilustrativos que resulta relevante mencionar. Finalmente, se presentan algunas conclusiones.

### **A. La implementación de los estándares del sistema interamericano en los ordenamientos nacionales**

5. El artículo 2 de la Convención Americana establece la obligación de los Estados de adecuar su ordenamiento jurídico a los mandatos convencionales. Asimismo, el artículo 33 de dicho instrumento indica que son competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes, la CIDH y la Corte Interamericana. Así las cosas, la CIDH y la Corte Interamericana, en tanto guardianas de la Convención Americana, se convierten en sus intérpretes autorizados y, en consecuencia, la doctrina y jurisprudencia que se desprende de sus decisiones, define el alcance y contenido de las disposiciones que, según el artículo 2 antes mencionado, deben ser incorporadas al derecho interno de los Estados partes de la Convención Americana.

6. A este respecto, es relevante mencionar que, en repetidas oportunidades, los Estados de la región han sostenido que los órganos de protección del sistema interamericano resultan fundamentales para contribuir a los esfuerzos estatales destinados al desarrollo y fortalecimiento de los sistemas nacionales de promoción y protección de los derechos humanos<sup>1</sup>. Asimismo, los Estados miembros de la OEA han ratificado en múltiples ocasiones la importancia del cumplimiento de las decisiones de la Corte Interamericana y el seguimiento de las recomendaciones de la CIDH<sup>2</sup>. En este mismo sentido, tanto la CIDH como la Corte Interamericana han señalado que el perfeccionamiento del sistema interamericano de derechos humanos requiere, como paso indispensable para su fortalecimiento, que los Estados miembros cumplan de manera plena y efectiva con las sentencias de la Corte Interamericana y las recomendaciones de la CIDH<sup>3</sup>, y que adecuen su ordenamiento interno a los estándares interamericanos en materia de derechos humanos. En materia de libertad de expresión, la Asamblea General de la OEA, a través de sus resoluciones 2287 (XXXVII-O/07), 2434 (XXXVIII-O/08) y 2523 (XXXIX-O/09), ha invitado a los Estados miembros a considerar las recomendaciones de la Relatoría Especial. Particularmente, ha convocado a los Estados a seguir las recomendaciones realizadas en materia de difamación, en el sentido de “derogar o enmendar las leyes que tipifican como delito el desacato, la difamación, la injuria y la calumnia”. Asimismo, la Asamblea General ha reiterado a la CIDH el seguimiento de los temas contenidos en los informes anuales.

7. Conforme a lo expuesto, la incorporación al derecho interno de los estándares del sistema interamericano de derechos humanos constituye, por un lado, una obligación jurídica de los Estados, y, por el otro, un compromiso político reiterado por los órganos de la OEA. Pero la obligación de adecuación del ordenamiento interno al derecho internacional de los derechos humanos se deriva también de una muy importante transformación de los ordenamientos constitucionales de los países de la región. En efecto, el desarrollo del derecho constitucional en los Estados miembros ha aparejado la incorporación de cláusulas constitucionales de apertura que remiten, de diferentes maneras, a los tratados de derechos humanos y, especialmente, a la Convención Americana. Por la notable relevancia de este tema para el asunto estudiado en este capítulo, resulta relevante hacer una breve descripción de las distintas formas como las constituciones de la región incorporan, al derecho interno, el derecho interamericano en materia de derechos humanos.

8. Un primer mecanismo de incorporación se presenta cuando la propia Constitución remite de manera expresa a determinados tratados de derechos humanos, entre ellos la Convención Americana. Ese mecanismo permite entonces que las normas de estos instrumentos complementen el sistema jurídico interno y deban ser utilizadas para interpretar las normas sobre derechos

---

<sup>1</sup> Asamblea General de la OEA. Resolución 2407 (XXXVIII-O/08): “Fortalecimiento de los sistemas de derechos humanos en seguimiento de los mandatos derivados de las Cumbres de las Américas”. 3 de junio de 2008.

<sup>2</sup> Asamblea General de la OEA. Resolución 2407 (XXXVIII-O/08): “Fortalecimiento de los sistemas de derechos humanos en seguimiento de los mandatos derivados de las Cumbres de las Américas”. 3 de junio de 2008.

<sup>3</sup> Consejo Permanente de la OEA. Llamado conjunto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los señores representantes de Estados ante la Organización de Estados Americanos. 23 de abril de 2002.

fundamentales recogidas por los textos constitucionales o legales. Por ejemplo, el artículo 75 inciso 22 de la Constitución de Argentina de 1994 incorporó, con “jerarquía constitucional”, una serie de tratados internacionales de derechos humanos que son considerados complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos<sup>4</sup>. Del mismo modo, la Constitución Política de Colombia, en su artículo 93, hace referencia al Estatuto de Roma de 1998, por el cual se creó la Corte Penal Internacional. Dicho artículo autoriza al Estado colombiano a aceptar la jurisdicción de ese tribunal<sup>5</sup>.

9. Una segunda opción de incorporación es la remisión genérica a los tratados de derechos humanos ratificados por el respectivo Estado. Algunas de las sentencias que se estudian en este capítulo son muestra de este mecanismo, en especial, los casos relativos a Brasil, Colombia y Chile. Por ejemplo, la Constitución Política de Bolivia establece que los tratados y convenios internacionales que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.<sup>6</sup> A la vez, el artículo 256 señala que los tratados de derechos humanos “que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta” y que los derechos reconocidos por la Constitución, deberán ser interpretados “de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables”.<sup>7</sup> Lo mismo hacen las constituciones de Brasil y de Chile que establecen que los derechos de sus ciudadanos se encuentran garantizados por la Constitución, pero también por los tratados internacionales en que los Estados son parte<sup>8</sup>. Por su parte, el artículo 23

---

<sup>4</sup> Constitución de la República Argentina. Artículo 75. Corresponde al Congreso: [...] 22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Solo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional.

<sup>5</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 93. El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución. La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.

<sup>6</sup> Constitución Política de Bolivia. Artículo 13 [...] IV. Los tratados y convenios internacionales ratificados por la Asamblea Legislativa Plurinacional, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los Estados de Excepción prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Constitución se interpretarán de conformidad con los Tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Bolivia.

<sup>7</sup> Constitución Política de Bolivia. Artículo 256. I. Los tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que hayan sido firmados, ratificados o a los que se hubiera adherido el Estado, que declaren derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, se aplicarán de manera preferente sobre ésta. II. Los derechos reconocidos en la Constitución serán interpretados de acuerdo a los tratados internacionales de derechos humanos cuando éstos prevean normas más favorables.

<sup>8</sup> Constitución de Brasil. Artículo 5.- § 2.º Los derechos y garantías expresamente establecidos en esta Constitución no excluyen a otros derivados del sistema y los principios por ella adoptados, o por los tratados internacionales en los que la República Federativa del Brasil sea parte.

Constitución de Chile. Artículo 5. La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio. El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece la jerarquía constitucional de “los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos [...] [que] prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas por esta Constitución y en las leyes de la República”.<sup>9</sup> El mismo artículo dispone que esos tratados son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y los demás órganos del poder público. La Constitución de Colombia también hace referencia a los tratados internacionales firmados por ese país en los artículos 93 y 214. El primero de esos artículos dispone que los “tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los Estados de excepción, prevalecen en el orden interno”. Además, establece que los derechos consagrados por la Constitución “se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”. Finalmente, el artículo 214 dispone que durante los Estados de excepción no se podrá suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales y manda a respetar “las reglas de derecho internacional humanitario”<sup>10</sup>.

10. Ecuador también incorporó estos principios en su recientemente aprobada Constitución. Así, el artículo 11 del nuevo texto constitucional dispone que los derechos y garantías “establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte”<sup>11</sup>. La Constitución también dispone la obligación del Estado de garantizar y la obligación de la Asamblea de adecuar el marco normativo a los derechos reconocidos por la Constitución y por los tratados de derechos humanos en los que Ecuador sea parte<sup>12</sup>. En tanto, Perú estableció en la Cuarta Disposición Final y Transitoria de su Constitución que, “[l]as normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”<sup>13</sup>. Cabe destacar, asimismo, que gran parte de las constituciones de las Américas incorporan a los tratados internacionales en las cláusulas que fijan el orden de prelación de las diferentes fuentes del derecho interno de esos países<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Artículo 23. Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas por esta Constitución y en las leyes de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público.

<sup>10</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

Artículo 214. Los estados de excepción a que se refieren los artículos anteriores se someterán a las siguientes disposiciones: [...] 2. No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas de derecho internacional humanitario.

<sup>11</sup> Constitución Política de la República de Ecuador. Artículo 11. El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: [...] 3. Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.

<sup>12</sup> Constitución de la República de Ecuador. Artículo 84. La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.

<sup>13</sup> Constitución Política del Perú. Cuarta Disposición Final y Transitoria.

<sup>14</sup> Así lo hacen, por ejemplo, Bolivia (artículo 410), Costa Rica (artículo 7), Ecuador (artículos 424 y 425), México (artículo 133) y Paraguay (artículo 137).

11. Finalmente, una tercera forma de incorporación del derecho internacional al derecho interno se presenta cuando el texto constitucional no remite directamente a tratado alguno ni hace referencias genéricas al derecho internacional pero incorpora una cláusula de apertura genérica. Esta cláusula genérica puede ser de dos tipos: aquella cláusula sustantiva en virtud de la cual el reconocimiento de los derechos establecidos en la Constitución no excluye otros propios de la persona humana; y aquella cláusula más procedimental, en virtud de la cual las constituciones comprometen a los Estados a cumplir de buena fe los compromisos reconocidos en sus tratados internacionales.

12. Un ejemplo de cláusulas “sustantivas” es la prevista en el artículo 33 de la Constitución argentina que dispone que, “[l]as declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno”<sup>15</sup>. En el mismo sentido, la Enmienda IX de la Constitución de los Estados Unidos de América dispone que “[n]o por el hecho de que la Constitución enumera ciertos derechos ha de entenderse que niega o menosprecia otros que retiene el pueblo”<sup>16</sup>. La Constitución de Ecuador, por su parte, dispone en el artículo 11 que el reconocimiento de los derechos allí establecidos y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, “no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento”<sup>17</sup>. Finalmente, Colombia y Venezuela contienen disposiciones que utilizan un lenguaje casi idéntico para establecer este principio<sup>18</sup>.

13. Asimismo, cabe destacar que ciertos países incorporan fórmulas constitucionales que remiten a conceptos genéricos presentes en tratados internacionales de derechos humanos. Así, por ejemplo, la Constitución de Brasil dispone en su artículo 226 que es deber del Estado asegurar la “dignidad” a niños y adolescentes. En un sentido similar, la Constitución boliviana establece que el Estado se sustenta “en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales”<sup>19</sup>. La Constitución del Ecuador sostiene que la Asamblea Nacional deberá adecuar el marco normativo interno no sólo a los derechos contenidos en la Constitución y los tratados internacionales, sino también respecto de los derechos “que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades”<sup>20</sup>. A través de este tipo de cláusulas que utilizan conceptos genéricos, los jueces pueden incorporar derechos presentes en instrumentos internacionales.

14. Del mismo modo, existen ejemplos de cláusulas “procedimentales” en aquellas disposiciones que ponen en cabeza de distintas autoridades la obligación de cumplir con los compromisos internacionales de los Estados. Así lo hace la Constitución de Ecuador en relación al

---

<sup>15</sup> Constitución de la República Argentina. Artículo 33.

<sup>16</sup> Constitución de los Estados Unidos de América. Enmienda IX.

<sup>17</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 11.7.

<sup>18</sup> Constitución Política de Colombia. Artículo 94. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Artículo 22. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona, no figuren expresamente en ellos. La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos.

<sup>19</sup> Constitución Política de Bolivia. Artículo 8.II.

<sup>20</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 84.

Presidente (artículo 147) y a los Consejos Nacionales de Igualdad (artículo 156), por citar sólo dos ejemplos. Además, la misma Constitución establece una acción judicial por incumplimiento tendiente precisamente a garantizar el cumplimiento de sentencias e informes de organismos internacionales<sup>21</sup>.

15. Aun en los ejemplos mencionados de cláusulas sustanciales y procedimentales que hacen remisiones genéricas, la práctica jurisprudencial ha demostrado que es posible, a partir de las normas generales de interpretación de derecho internacional y constitucional, hacer uso de los estándares normativos interamericanos. Para tal efecto, los jueces nacionales han acudido a nociones tales como el “tratamiento especial y privilegiado” de los instrumentos internacionales de derechos humanos.

16. Gracias a estas transformaciones, la jurisprudencia de importantes tribunales de la región ha incorporado el derecho internacional de los derechos humanos al derecho interno a través de la aplicabilidad directa de los tratados internacionales o de la interpretación de los derechos constitucionales a la luz de la doctrina y la jurisprudencia de los órganos interamericanos encargados de la interpretación auténtica de dichos tratados.

17. Frente a las dudas que existen respecto de estas formas de complementariedad entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho interno, baste en este capítulo mencionar que ésta se deriva de una opción voluntaria de los Estados que se han comprometido a cumplir, de buena fe, las disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos. Como es bien sabido, tales disposiciones sólo pueden cumplirse si se aplican en el ordenamiento interno, con la finalidad de proteger, garantizar y promover los derechos humanos de quienes habitan en el territorio del respectivo Estado. En efecto, los tratados internacionales de derechos humanos reconocen prerrogativas jurídicas exigibles por las personas que habitan su propio territorio, es decir, por sujetos jurídicos distintos a los otros Estados. Esta naturaleza específica de los tratados de derechos humanos, que los diferencia de otros tratados de derecho internacional público, ha sido reconocida por distintos organismos y cortes internacionales entre los que se encuentran los órganos del sistema interamericano<sup>22</sup>.

18. A partir de las obligaciones surgidas directamente de los tratados de derechos humanos a favor de las personas, las autoridades locales están abocadas a superar las teorías clásicas que imponían serias barreras a la implementación interna de los tratados, para concentrarse

---

<sup>21</sup> Constitución de la República del Ecuador. Artículo 93. La acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible. La acción se interpondrá ante la Corte Constitucional.

<sup>22</sup> Al respecto, en su Opinión Consultiva OC-2/82, la Corte Interamericana señaló que, “los tratados modernos sobre derechos humanos, en general, y, en particular, la Convención Americana, no son tratados multilaterales del tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción”. Corte I.D.H., *El Efecto de las Reservas sobre la Entrada en Vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos* (arts. 74 y 75). Opinión Consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 2, párr. 29. Esta idea ha sido reiterada en la jurisprudencia de la Corte Interamericana en varios casos, entre ellos, en la sentencia relativa a la competencia en el caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*, en donde el tribunal sostuvo que, la “Convención Americana, así como los demás tratados sobre derechos humanos, se inspiran en valores comunes superiores (centrados en la protección del ser humano), están dotados de mecanismos específicos de supervisión, se aplican de conformidad con la noción de garantía colectiva, consagran obligaciones de carácter esencialmente objetivo, y tienen una naturaleza especial, que los diferencia de los demás tratados, los cuales reglamentan intereses recíprocos entre las partes y son aplicados por éstos, con todas las consecuencias jurídicas que de ahí derivan en los ordenamientos jurídicos internacional e interno”. Corte I.D.H., *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Competencia*. Sentencia de 24 de septiembre de 1999. Serie C No. 54, párr. 42. También ver, Corte I.D.H., *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Competencia*. Sentencia de 24 de septiembre de 1999. Serie C No. 55, párr. 41.

en definir la mejor manera de cumplir las obligaciones internacionales de derechos humanos en beneficio de la mejor protección del ser humano en su propio territorio. De hecho, el comportamiento jurisprudencial de varios Estados signatarios de tratados internacionales de derechos humanos, incluso de aquéllos teóricamente adscritos a la teoría dualista, se han acercado hacia una interpretación de tipo monista cuando de tratados de derechos humanos se trata. Esto ha permitido que las autoridades judiciales tomen en consideración las normas internacionales como herramientas que les permiten sustentar sus razonamientos o fundamentos jurídicos. Este “monismo *de facto*” supone la consideración de los tratados internacionales como herramientas para la interpretación, lo cual permite que los tribunales puedan utilizarlos directamente en materia de protección de derechos humanos.

19. Finalmente, como ya se sugirió, otro de los argumentos a favor de la incorporación interna de los estándares internacionales surge de la obligación que el derecho internacional impone a los Estados, que se enuncia en la fórmula *pacta sunt servanda*. En virtud de este principio, un Estado no puede invocar disposiciones de su derecho interno para incumplir obligaciones internacionales. Complementariamente, del principio de *pacta sunt servanda* emerge una obligación positiva para los Estados relativa a adecuar el ordenamiento interno a las obligaciones internacionales asumidas.

20. Es importante mencionar que, si bien, tanto el derecho internacional de los derechos humanos como el derecho constitucional vinculan a todas las ramas del poder, los jueces nacionales tienen un rol protagónico en este proceso de incorporación de las normas de derecho internacional de los derechos humanos al derecho interno. En este punto no sobra recordar que, finalmente, de los jueces nacionales termina dependiendo que los Estados logren corregir las vulneraciones de derechos humanos en el orden doméstico, dado que son ellos los llamados a investigar y juzgar los casos que las involucran. Si lo hacen de conformidad con lo exigido por los estándares internacionales, los jueces podrán evitar la intervención de los sistemas internacionales de protección. Ésta es otra de las razones por las cuales la incorporación judicial de estos estándares es fundamental no sólo para la realización de la justicia material efectiva sino como salvaguarda de la responsabilidad internacional de los Estados.

21. De la misma manera, las prácticas judiciales que se presentan en este capítulo indican que si los jueces de jerarquías superiores, y en especial los tribunales constitucionales, plantean de forma consistente y rigurosa en sus decisiones la obligatoriedad de la incorporación judicial de los estándares internacionales de derechos humanos y hacen de su jurisprudencia un criterio vinculante para los demás jueces, podrán generar un efecto multiplicador sobre las decisiones de otros jueces de instancia.

22. Finalmente, resulta importante considerar que las decisiones de los distintos órganos del sistema interamericano de protección de derechos humanos pueden tener un triple valor para las autoridades nacionales: (i) sirven como criterio de interpretación de las normas consagradas en los tratados internacionales dado que se trata de sus intérpretes autorizados; (ii) tienen una destacada importancia como pauta para identificar acciones u omisiones contrarias a los derechos reconocidos en la Convención Americana; y (iii) constituyen parámetros de orientación para la adopción de medidas estatales que busquen garantizar la observancia de los derechos humanos, y prevenir futuras violaciones.

23. Los casos que se presentan en esta sección comprueban que muchos de los obstáculos señalados por algunos operadores jurídicos para aplicar el derecho internacional al derecho interno pueden ser superados por la vía de las reformas legislativas o de la interpretación judicial de los textos constitucionales de los países de la región.



## **B. Incorporación de estándares en materia de libertad de expresión a través de reformas legislativas**

24. Durante 2009, se produjeron al menos dos reformas legislativas que merecen ser destacadas. De una parte, como se explica adelante, el Estado de Uruguay eliminó las sanciones por la divulgación de opiniones o informaciones sobre funcionarios públicos o sobre asuntos de interés público, salvo cuando la persona presuntamente afectada logre demostrar la existencia de “real malicia”<sup>23</sup>. De otro lado, Argentina, como efecto de la sentencia en el caso *Kimel Vs. Argentina*<sup>24</sup>, procedió a despenalizar la crítica sobre asuntos de interés público. La Relatoría Especial valora positivamente estos avances legislativos y considera que contribuyen de manera decisiva a proteger la libertad de expresión y a promover el fortalecimiento del debate público en condiciones democráticas. Con el objeto de difundir estas medidas, en adelante se presentarán sus características fundamentales.

### **1. La despenalización de la expresión en materia de interés público en Uruguay**<sup>25</sup>

25. El Poder Ejecutivo presentó un proyecto de ley ante el Congreso con el objetivo de modificar las normas penales que regulaban la responsabilidad posterior por la emisión de cualquier expresión, opinión y/o difusión de interés público. Con ello, el Ejecutivo pretendía promover una normativa sobre actividad y responsabilidad de la prensa que estuviera conforme a los “estándares establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos”. Especialmente, según la exposición de motivos del proyecto, lo que se perseguía era la “incorporación de los antecedentes existentes en el sistema interamericano de protección de derechos humanos tanto en la [CIDH] como en la [Corte Interamericana]”<sup>26</sup>.

26. La Relatoría Especial celebra estas reformas del Código Penal y de la Ley de Prensa, las cuales fueron finalmente adoptadas por la Asamblea General del Poder Legislativo el 10 de junio de 2009. Varios aspectos de la ley merecen ser resaltados pues constituyen un ejemplo de la manera en la que a través de la vía legislativa los Estados pueden incorporar de forma directa los estándares interamericanos.

27. En primer lugar, si bien no se despenaliza de manera integral, a través de estas reformas se eliminan las sanciones por la divulgación de opiniones o informaciones sobre funcionarios públicos o sobre asuntos de interés público, salvo cuando la persona presuntamente afectada logre demostrar la existencia de “real malicia”. Así, el artículo 4 de la ley aprobada establece que quien busque derrotar la exención de responsabilidad en casos de difamación e injuria deberá probar “la real malicia del autor de agraviar a las personas, o vulnerar su vida privada”. En segundo lugar, pese a que la reforma no deroga todas las formas de desacato, ésta reduce sustancialmente las hipótesis de aplicación de esta falta y señala de manera expresa que nadie será castigado por discrepar o por cuestionar a la autoridad. En tercer lugar, la nueva legislación elimina las sanciones por la ofensa o el vilipendio de símbolos patrios o por atentar contra el honor de autoridades extranjeras.

---

<sup>23</sup> Relatoría Especial – CIDH. 22 de junio de 2009. Comunicado de Prensa N° R38/09. Disponible en: <http://www.cidh.org/relatoria/showarticle.asp?artID=750&IID=2>.

<sup>24</sup> Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177.

<sup>25</sup> Proyecto de Ley presentado a la Asamblea Nacional de Uruguay. Disponible en: [http://www.presidencia.gub.uy/web/proyectos/2008/09/CM556\\_26%2006%202008\\_00001.PDF](http://www.presidencia.gub.uy/web/proyectos/2008/09/CM556_26%2006%202008_00001.PDF).

<sup>26</sup> Proyecto de Ley presentado a la Asamblea Nacional de Uruguay. Disponible en: [http://www.presidencia.gub.uy/web/proyectos/2008/09/CM556\\_26%2006%202008\\_00001.PDF](http://www.presidencia.gub.uy/web/proyectos/2008/09/CM556_26%2006%202008_00001.PDF), p.4.

28. En materia de aplicación de los estándares interamericanos, tal vez lo más relevante es que la nueva legislación indica que constituyen principios rectores para la interpretación, aplicación e integración de las normas civiles, procesales y penales sobre libertad de expresión, los tratados internacionales en la materia. La nueva norma reconoce también expresamente la relevancia de los estándares normativos interamericanos y sus interpretaciones autorizadas. El propio texto legal establece en su artículo 3 que:

Constituyen principios rectores para la interpretación, aplicación e integración de las normas civiles, procesales y penales sobre expresión, opinión y difusión, relativas a comunicaciones e informaciones, las disposiciones consagradas en la [D]eclaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana [sobre] Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Asimismo, se tomarán en cuenta muy especialmente los criterios recogidos en las sentencias y opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y en las resoluciones e informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, siempre que ello no implique disminuir los estándares de protección establecidos en la legislación nacional, o reconocidos por la jurisprudencia nacional.

29. De esta forma, la Asamblea General del Poder Legislativo incorporó las normas internacionales al ordenamiento interno y dejó en claro que la interpretación y la aplicación de las disposiciones vigentes deben guiarse por los estándares más elevados en materia de libertad de expresión.

## **2. Reformas del Código Penal y de la Ley de Prensa de Argentina con el objetivo de despenalizar las expresiones de interés público<sup>27</sup>**

30. El 18 de noviembre de 2009, el Senado argentino sancionó una reforma del Código Penal para la despenalización de los delitos de injuria y calumnia. La iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo, quien a su turno la retomó parcialmente de una propuesta elaborada por una organización de la sociedad civil, había sido previamente aprobada por la Cámara de Diputados el 28 de octubre de 2009.

31. Este proyecto de ley fue tramitado como cumplimiento de la sentencia de 2 de mayo de 2008 de la Corte Interamericana en el caso *Kimel Vs. Argentina*<sup>28</sup>. En dicha decisión, la Corte Interamericana ordenó al Estado argentino reformar sus leyes penales sobre injuria y calumnia. Para tomar esta decisión, la Corte Interamericana tuvo en consideración que, “el Derecho Penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta ilícita”<sup>29</sup> y que “la tipificación amplia de delitos de calumnia e injurias puede resultar contraria al principio de intervención mínima y de *ultima ratio* del derecho penal”<sup>30</sup>. Asimismo, la sentencia de la Corte Interamericana declaró que, “la opinión no puede ser objeto de sanción, más aún cuando se trata de un juicio de valor sobre un acto oficial de un funcionario público en el desempeño de su cargo”<sup>31</sup>.

32. A través de esta reforma se eliminan las sanciones por la divulgación de opiniones o informaciones sobre funcionarios públicos o sobre asuntos de interés público. En efecto, la reforma legislativa contiene cuatro importantes puntos. En primer lugar, la ley elimina la pena de prisión por la comisión de los delitos de injuria y calumnia, reemplazándola por una multa pecuniaria. En

---

<sup>27</sup> Código Penal. Ley 26.551. Disponible en: <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/160774/norma.htm>.

<sup>28</sup> Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177.

<sup>29</sup> Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 76.

<sup>30</sup> Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 76.

<sup>31</sup> Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 93.

segundo lugar, la ley establece que en ningún caso configurarían delito de calumnia o injurias las expresiones referidas a asuntos de interés público o las que no sean asertivas. Asimismo, la norma dispone que tampoco configurarían delito de injurias los calificativos lesivos del honor cuando guarden relación con un asunto de interés público. En tercer lugar, la ley establece que quien publique o reproduzca, por cualquier medio, injurias o calumnias inferidas por otro, no podrá ser reprimido como autor de las injurias o calumnias, a menos que el contenido no fuera atribuido en forma sustancialmente fiel a la fuente pertinente. Finalmente, la ley establece que el acusado de injuria o calumnia quedará exento de pena si se retractare públicamente, antes de contestar la querrela o en el acto de hacerlo, sin que ello importe para el acusado la aceptación de su culpabilidad. Con esta medida, la retractación se erige como un mecanismo efectivo de reparación sin recurrir a las sanciones penales.

### **C. Decisiones de tribunales nacionales que incorporan los estándares interamericanos en materia de libertad de expresión**

33. En esta sección, la Relatoría Especial presentará siete casos decididos por tribunales judiciales de Brasil, Colombia, Chile y México durante 2009. La Relatoría Especial destaca estos casos por su uso adecuado de los estándares interamericanos en materia de libertad de expresión y desea invitar a más tribunales locales a conocer esta práctica y a poner en conocimiento de la Relatoría Especial sus decisiones para que puedan igualmente ser destacados en futuros informes.

#### **1. Sentencia del Supremo Tribunal Federal de Brasil sobre la exigencia de un título profesional para el ejercicio del periodismo<sup>32</sup>**

34. El 17 de junio de 2009, el Supremo Tribunal Federal de Brasil, al conocer un recurso extraordinario, resolvió que la exigencia de un diploma de periodismo y de registro profesional en el Ministerio de Trabajo, como condición para el ejercicio de la profesión de periodista, era inconstitucional. Para adoptar su respuesta, el tribunal estudió si la titulación obligatoria era una barrera injustificada para ejercer la libertad de expresión. En este análisis, el tribunal incorporó de manera expresa el artículo 13 de la Convención Americana y la doctrina relevante de los órganos supervisores del cumplimiento de dicho tratado.

##### **a. Breve recuento del caso**

35. El Ministerio Público Federal, con el apoyo del Sindicato de Empresas de Radio y Televisión del Estado de Sao Paulo, interpuso una acción civil pública contra un acuerdo del Tribunal Regional Federal de la Tercera Región. Dicho acuerdo se basó en el Decreto Ley No. 972 de 1969, el cual exigía el diploma o el curso universitario de periodismo registrado ante el Ministerio de Educación para el ejercicio de la labor periodística. El Ministerio Público argumentó que dicha legislación era contraria a la Constitución brasileña pues establecía una restricción ilegítima al ejercicio de la libertad de expresión.

36. El Juzgado 16 de la Jurisdicción Civil Federal de Sao Paulo admitió la demanda y la encontró parcialmente procedente. Dicha decisión fue apelada por el representante del Poder Ejecutivo Federal. Los autos fueron entonces remitidos para su examen al Tribunal Regional Federal de la Tercera Región. Este tribunal revocó la sentencia de primera instancia pues encontró que los requisitos de calificación profesional no eran irrazonables. El Tribunal Regional argumentó que el ejercicio del periodismo tiene una relevante función social y una gran responsabilidad profesional, lo

---

<sup>32</sup> Tribunal Pleno. Supremo Tribunal Federal de Brasil. Recurso Extraordinário 511.961. Sao Paulo. Relator: Min. Gilmar Mendes. 17 de junio de 2009. Disponible en: <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=605643&idDocumento=&codigoClasse=437&numero=511961&siglaRecurso=&classe=RE>.

cual justifica que el Estado regule el ejercicio de dicha profesión con el objeto de proteger su ejercicio irresponsable y prevenir posibles vulneraciones a derechos fundamentales. Según el tribunal, estas restricciones están justificadas por la propia Constitución que faculta al legislativo para regular determinadas profesiones.

37. La sentencia del Tribunal Regional fue objeto de un recurso extraordinario por parte del Ministerio Público Federal y el Sindicato de Empresas de Radio y Televisión del Estado de Sao Paulo. Dentro de dicho procedimiento también participó el representante de la Unión, quien defendió la interpretación del Tribunal Regional.

38. El Supremo Tribunal Federal declaró que el artículo 4, inciso V, del Decreto Ley 972 de 1969, que establecía la exigencia de diploma de curso universitario en periodismo para el ejercicio de dicha profesión, era contrario a la Constitución pues constituía una restricción ilegítima al derecho a la libertad de expresión establecido por la Constitución Federal.

**b. Razonamiento del tribunal e incorporación de estándares interamericanos**

39. A través de la sentencia comentada, el Estado brasileño dejó sin efecto una restricción al libre ejercicio de la difusión de opiniones e informaciones que había sido establecida desde la época de la dictadura militar y que se encontraba en flagrante contradicción con la jurisprudencia de la Corte Interamericana y la doctrina de la CIDH. En este orden de ideas, la Relatoría Especial valora como muy positiva esta jurisprudencia y destaca el razonamiento usado por el Supremo Tribunal para arribar a esta conclusión.

40. La primera cuestión que entró a definir el Supremo Tribunal fue el alcance del artículo 5º fracción XIII de la Constitución Federal, que faculta al órgano legislativo para establecer requisitos y regulaciones al ejercicio de determinadas profesiones. Sobre el punto, el Supremo Tribunal resaltó que esta reserva legal no es absoluta y que, por tanto, debe ceñirse a estándares adecuados de razonabilidad y proporcionalidad.

41. Siguiendo esta línea, el Supremo Tribunal se preguntó entonces si la exigencia de un título profesional para el ejercicio de la actividad periodística podía ser considerada como una regulación razonable y proporcionada dentro de una sociedad democrática. Para contestar este interrogante, el Supremo Tribunal utilizó de manera expresa la doctrina y la jurisprudencia interamericana.

42. En primer lugar, el tribunal buscó establecer si la actividad periodística se relacionaba o se diferenciaba de otras profesiones para cuyo ejercicio se exige título universitario, como la medicina o la abogacía. Al respecto, el Supremo Tribunal consideró que el periodismo es una profesión que se diferencia de las anteriores debido a su estrecha relación con el ejercicio de la libertad de expresión. En este sentido, el periodismo es la “propia manifestación y difusión de pensamiento e información, de forma continua, profesional y remunerada”<sup>33</sup>. Por lo tanto, el periodismo y la libertad de expresión son dos actividades que están imbricadas por su propia naturaleza y no pueden ser consideradas y tratadas de forma separada.

43. Con base en esta interrelación, el Supremo Tribunal señaló que, la “exigencia de diploma universitario para la práctica de periodismo o el desarrollo profesional de las libertades de expresión e información no está autorizada por la Constitución, pues constituye una restricción, un

---

<sup>33</sup> Supremo Tribunal Federal, RE 511.961 18/SP, p. 758.

impedimento, una verdadera supresión de plano del ejercicio efectivo de la libertad de expresión, lo cual está expresamente prohibido por el artículo 220, 1º de la Constitución”<sup>34</sup>.

44. De acuerdo con el Supremo Tribunal, la ley objetada no superaba el estándar de proporcionalidad en cuanto ésta constituía una restricción previa al ejercicio de la libertad de expresión. Según el Supremo Tribunal, cualquier control de este tipo, que interfiera en el acceso a la actividad periodística, configura un control previo que caracteriza una verdadera censura previa de la libertad de expresión.

45. Asimismo, la Relatoría Especial destaca el uso que el Supremo Tribunal Federal realizó de los estándares interamericanos para fundamentar su decisión. Para tales efectos, el tribunal utilizó la Opinión Consultiva OC-5/85, a través de la cual, la Corte Interamericana ya había establecido que la obligatoriedad del diploma universitario para el ejercicio profesional del periodismo es incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana. Con ello, el Tribunal Federal se separó de la opinión del representante del Ejecutivo y del Tribunal Regional, quienes se habían opuesto al uso de los estándares interamericanos al considerar que, en caso de que se encontrara que éstos eran vinculantes, los mismos debían integrarse con una jerarquía normativa de carácter legal y, en tal caso, debía primar la norma constitucional que facultaba al legislativo para imponer regulaciones sobre determinadas profesiones. Al respecto, si bien el Supremo Tribunal no ahondó en la jerarquía normativa de tales estándares, en la práctica encontró que la interpretación del derecho a la libertad de expresión contenido en el artículo 13 de la Convención Americana, realizada por los órganos interamericanos, era útil para guiar la interpretación de la norma correspondiente de la Constitución brasileña sobre libertad de expresión (artículo 220).

46. Asimismo, la decisión cita en extenso las consideraciones hechas por la Relatoría Especial en su Informe Anual 2008, en la sección del capítulo III denominada: “Importancia del periodismo y de los medios para la democracia. Caracterización del periodismo bajo la Convención Americana”<sup>35</sup>.

## **2. Sentencia del Supremo Tribunal Federal de Brasil que declaró incompatible con la Constitución la Ley de Prensa**<sup>36</sup>

47. El Supremo Tribunal Federal de Brasil declaró que la Ley de Prensa, aprobada durante el régimen militar, era incompatible con la Constitución Federal. Para tales efectos, realizó una extensa explicación sobre el alcance y la importancia de la libertad de expresión en un régimen democrático, tomando, entre otras fuentes, los estándares internacionales en la materia.

### **a. Breve recuento del caso**

48. El *Partido Democrático Trabalhista* (PDT) inició una acción constitucional denominada *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental* (ADPF), en la cual argumentó que la Ley de Prensa era incompatible con los principios y dispositivos de la Constitución Federal. La ley había sido aprobada en 1967, durante la dictadura militar que gobernaba al país en ese entonces. Los

<sup>34</sup> Supremo Tribunal Federal, RE 511.961 18/SP, p. 761.

<sup>35</sup> Supremo Tribunal Federal, RE 511.961 18/SP, p. 781; CIDH. Informe Anual 2008. Volumen II: Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III: Marco jurídico interamericano del derecho a la libertad de expresión, párrs. 177-183. Disponible en: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2008sp/INFORME%20ANUAL%20RELE%202008.pdf>

<sup>36</sup> Tribunal Pleno. Supremo Tribunal Federal de Brasil. ADPF 130 / DF - Distrito Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Relator(a): Min. CARLOS BRITTO. 30 de abril de 2009. Disponible en: <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=605411&idDocumento=&codigoClasse=776&numero=130&siglaRecurso=&classe=ADPF>.

demandantes señalaron que varias disposiciones de la ley daban lugar a prácticas de censura y castigaban con penas de cárcel más severas que las establecidas en el Código Penal para los periodistas que incurrieran en los delitos de calumnia, injuria y difamación. Los accionantes argumentaron que dichas disposiciones no eran compatibles con el derecho a la libertad de expresión establecido por la Constitución Federal de 1988, ante lo cual era procedente la declaratoria de inconstitucionalidad integral de la ley demandada.

49. Tras analizar los cargos de la demanda y aceptar la procedibilidad de la acción, el Supremo Tribunal declaró la incompatibilidad de la ley con la Constitución Federal.

**b. Razonamiento del tribunal y aplicación de estándares interamericanos**

50. La Relatoría Especial ha expresado su satisfacción por esta decisión pues la Ley de Prensa imponía duras penas por los delitos de difamación e injurias, y permitía la censura previa, entre otras medidas restrictivas del ejercicio de la libertad de expresión<sup>37</sup>. El Supremo Tribunal señaló que esta legislación era contraria al derecho a la libertad de expresión. La Relatoría Especial destaca esta decisión y la jurisprudencia que sienta en materia de protección a la libertad de prensa y la relación entre el ejercicio de este derecho y la democracia.

51. El Supremo Tribunal consideró que la libertad de prensa es una manifestación de las libertades de pensamiento, información y expresión. De acuerdo con ello, la plena libertad de prensa es un patrimonio inmaterial que demuestra la evolución política y cultural de un pueblo. Según el tribunal, dada esa relación intrínseca entre la libertad de prensa y la democracia, la prensa debe disfrutar de una libertad de acción, incluso mayor que la libertad de pensamiento y expresión de los individuos en sí mismo considerados. La prensa libre debe ser también plural. Por ello, no deben permitirse monopolios u oligopolios en este sector.

52. Igualmente, el Supremo Tribunal recalcó que la prensa es una instancia natural de formación de la opinión pública y una alternativa a la versión oficial de los hechos. En ese sentido, el pensamiento crítico es parte integrante de la información plena y fidedigna. Así, el ejercicio de la libertad de prensa asegura al periodista el derecho de realizar críticas a cualquier persona, especialmente en contra de autoridades y agentes estatales. Según el Supremo Tribunal, "la crítica periodística, por su inherente relación con el interés público, no puede ser apriorísticamente objeto de censura legislativa o judicial".

53. Según el Supremo Tribunal, la prescripción legal de indemnizaciones pecuniarias excesivas en contra de medios de comunicación puede constituir, en sí misma, un poderoso factor de inhibición de la libertad de prensa. Por tanto, indemnizaciones de este tipo vulneran el principio de proporcionalidad de la restricción y, por ende, resultan violatorias de la libertad de expresión.

54. Asimismo, el Supremo Tribunal señaló que el Estado no puede, a través de ninguno de sus órganos, definir previamente lo que puede o no puede ser dicho por los periodistas. En consecuencia, el Supremo Tribunal decidió que la Ley de Prensa debía ser declarada inconstitucional de manera integral.

55. Con base en estas consideraciones, el Supremo Tribunal declaró que existía una incompatibilidad material insuperable entre la Ley de Prensa y la Constitución Federal. El Supremo Tribunal declaró entonces que, en adelante, los posibles abusos cometidos por los periodistas o los medios de comunicación estarán sujetos a la legislación común.

---

<sup>37</sup> Relatoría Especial – CIDH. 22 de junio de 2009. Comunicado de Prensa No. R38/09. Disponible en: <http://www.cidh.org/Relatoria/showarticle.asp?artID=750&IID=2>.

### 3. Sentencia T-298/09 de la Corte Constitucional de Colombia sobre la reserva de la fuente<sup>38</sup>

56. El 23 de abril de 2009, en sentencia de tutela T-298 de 2009, la Corte Constitucional de Colombia, citando expresamente estándares interamericanos en materia de libertad de expresión, protegió la garantía de la reserva de la fuente.

#### a. Breve recuento del caso

57. En febrero de 2007, un diario colombiano publicó un artículo titulado “Empleados del Hospital de Neiva prenden el ventilador”. Según el artículo, algunos médicos del hospital público de la región habían entregado al reportero una carta que denunciaba serios actos de corrupción por parte de su director. Los médicos indicaban que uno de tales actos ilegales “había podido ser” la financiación de la campaña de un Senador. Dado que los médicos habían pedido la reserva de la fuente, el artículo no mencionaba el nombre ni la identificación de los supuestos firmantes. Sin embargo, el artículo indicaba que, “las denuncias ya est[aban] en la Fiscalía General de la Nación, la Oficina del Zar Anticorrupción y en la Procuraduría”.

58. El Senador implicado adujo, entre otras cosas, que en virtud de la publicación, en la opinión pública había quedado la percepción errónea de que estaba involucrado en los hechos de corrupción ocurridos en el Hospital del Huila, con lo cual se afectaban sus derechos fundamentales a la honra y buen nombre. Por tal razón, solicitó al diario la entrega de la carta firmada por los médicos que realizaron las mencionadas imputaciones.

59. Luego de conocer el caso, y tras un exhaustivo estudio del derecho de rectificación y de la reserva de las fuentes periodísticas, la Corte Constitucional negó el derecho del actor a conocer la carta reservada que había dado lugar a las actuaciones así como la obligación del diario de suministrar los nombres de los denunciantes.

#### b. Razonamiento del tribunal y aplicación de estándares interamericanos

60. Para la resolución del caso, la Corte Constitucional empezó distinguiendo el tipo de discurso que la situación denunciada involucraba. Así, el tribunal enmarcó el caso dentro del estándar del interés democrático de la información relativa a asuntos públicos. A partir de allí, la Corte Constitucional reiteró su doctrina sobre la “mayor amplitud y resistencia” que ostenta el derecho a la libertad de expresión en estos casos.

61. Al mismo tiempo, la Corte Constitucional reconoció que la protección reforzada de este derecho no significa que éste no tenga límites. En palabras de la Corte Constitucional, “pese a que el discurso político y la crítica a los funcionarios públicos está sujeta a menores limitaciones que las que puede tener el ejercicio de este derecho en otros campos de menor relevancia pública, lo cierto es que incluso en aquellos casos la libertad de expresión tiene límites”<sup>39</sup>. Ahora bien, en la medida en que en este caso el derecho se beneficia de una protección reforzada, pero no ilimitada, era necesario determinar qué tipo de limitaciones podrían ser permisibles a su ejercicio. Aquí, la Corte Constitucional hizo uso de los estándares interamericanos para establecer el marco permisible de restricciones. Al respecto, la Corte Constitucional colombiana señaló que:

---

<sup>38</sup> Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-298/09. Bogotá, Colombia. 23 de abril de 2009. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-298-09.htm>.

<sup>39</sup> Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-298/09. Fundamento Jurídico 4.4. Bogotá, Colombia. 23 de abril de 2009. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-298-09.htm>.

[e]l marco general de las limitaciones admisibles a la libertad de expresión, lo proveen los artículos 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 13 de la Convención Americana [sobre] Derechos Humanos, que orientan la interpretación del artículo 20 de la Carta y demás normas concordantes. Una lectura detenida de estas disposiciones revela que las limitaciones a las libertades de expresión (en sentido estricto), información y prensa, para ser constitucionales, deben cumplir con los siguientes requisitos básicos: (1) estar previstas de manera precisa y taxativa por la ley, (2) perseguir el logro de ciertas finalidades imperiosas, (3) ser necesarias para el logro de dichas finalidades, (4) ser posteriores y no previas a la expresión, (5) no constituir censura en ninguna de sus formas, lo cual incluye el requisito de guardar neutralidad frente al contenido de la expresión que se limita, y (6) no incidir de manera excesiva en el ejercicio de este derecho fundamental<sup>40</sup>.

62. En cuanto al tema de la reserva de la fuente, la Corte Constitucional consideró que, “la inviolabilidad del secreto profesional (la reserva de la fuente) permite que un periodista guarde el secreto sobre la existencia de una determinada información, su contenido, el origen o la fuente de la misma, o la manera como obtuvo dicha información. La reserva de la fuente es una garantía fundamental y necesaria para proteger la verdadera independencia del periodista y para que pueda ejercer la profesión y satisfacer el derecho a la información, sin que existan limitaciones indirectas ni amenazas que inhiban la difusión de información relevante para el público”<sup>41</sup>.

63. Ahora bien, la Corte Constitucional ha considerado que la interpretación de los órganos del sistema interamericano de derechos humanos es una interpretación auténtica de los tratados que integran dicho sistema. Tal interpretación es doctrina relevante para definir el alcance de los derechos constitucionales fundamentales. En consecuencia, para encontrar el alcance del derecho a la libertad de expresión y de la garantía de la reserva de la fuente, la Corte Constitucional citó textualmente el principio 8 de la Declaración de Principios<sup>42</sup> y la doctrina que sobre el mismo ha formulado la Relatoria Especial, según la cual, “la confidencia constituye un elemento esencial en el desarrollo de la labor periodística y en el rol conferido al periodismo por la sociedad de informar sobre asuntos de interés público”.

64. Sobre la importancia de la reserva de la fuente, y ante el hecho de que el periodista que había escrito el artículo en cuestión había tenido que huir y refugiarse en otro lugar por las amenazas que dicha publicación le había generado, la Corte Constitucional sostuvo que, “sobre todo en aquellos casos en los que están involucradas organizaciones macrocriminales o mafiosas, que no tienen escrúpulos a la hora de intimidar a una fuente para que omita revelar información que puede afectar sus intereses, la reserva de la fuente se convierte en una garantía privilegiada para que el periodismo valiente e independiente pueda realizar su trabajo. [...] En estos casos, a los periodistas se les exige una mayor diligencia en la confrontación y valoración de la información, pero no se les puede exigir que revelen la fuente [...]”<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-298/09. Fundamento Jurídico 4.8. Bogotá, Colombia. 23 de abril de 2009. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-298-09.htm>

<sup>41</sup> Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-298/09. Fundamento Jurídico 5.4. Bogotá, Colombia. 23 de abril de 2009. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-298-09.htm>

<sup>42</sup> El principio 8 de la Declaración de Principios señala que, “[t]odo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales”.

<sup>43</sup> Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-298/09. Fundamento Jurídico 5.8. Bogotá, Colombia. 23 de abril de 2009. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-298-09.htm>



65. En virtud de los argumentos anteriores, la Corte Constitucional encontró que el periodista y el diario tenían pleno derecho constitucional a mantener la reserva de la fuente de la información publicada. A juicio del tribunal, si bien era cierto que el senador afectado por la información podía defender de mucho mejor manera sus derechos si conocía a los autores de la carta citada en el diario, también lo era que dicha información estaba sometida a la reserva de la fuente y, en consecuencia, podía ser mantenida en secreto.

#### 4. Sentencia del Juzgado de Letras del Trabajo de Valparaíso en Chile: Protesta social y libertad de expresión<sup>44</sup>

66. El 31 de agosto de 2009, el Juzgado de Letras del Trabajo de Valparaíso, al resolver un proceso de tutela laboral, aplicó los estándares interamericanos en materia de protesta social y libertad de expresión para proteger a un grupo de trabajadores cuyo derecho a la protesta estaba siendo ilegítimamente limitado.

##### a. Breve recuento del caso

67. El presidente del sindicato de trabajadores de la empresa El Mercurio Valparaíso S.A.P. interpuso una tutela laboral en contra de su empleador, un medio de comunicación de la localidad de Valparaíso. Sus pretensiones principales eran: que se ordenara al medio la entrega de unas fotografías tomadas a los trabajadores durante una marcha sindical, la adopción de medidas concretas de reparación y la fijación de las multas que fija el Código del Trabajo a la empleadora por la vulneración de los derechos de los trabajadores afiliados al sindicato.

68. Los hechos que dieron lugar al caso se presentaron en el marco de un proceso de negociación de una convención colectiva entre los trabajadores sindicalizados y el medio de comunicación. Dicha negociación se inició en abril de 2009 y se extendió hasta mayo del mismo año. En este contexto, el 16 de abril de 2009, los dirigentes del sindicato, previa autorización de la asamblea, participaron "por primera vez en sus 182 años de historia" en una marcha convocada por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT).

69. Según los hechos que aparecen en la sentencia, el director del diario *La Estrella de Valparaíso*, el cual forma parte del grupo de empresas demandado, se reunió con los trabajadores y advirtió que tomarían fotos y videos de los trabajadores que participaran en la marcha, con el fin de proceder posteriormente a su despido. La marcha fue realizada en la fecha planeada y varios trabajadores de la empresa demandada participaron en ella. A su turno, un directivo de la empresa fue captado por otro medio de comunicación tomando fotografías de la marcha desde un balcón de las instalaciones del medio periodístico. Asimismo, el jefe de recursos humanos y la jefa de la unidad administrativa del medio de comunicación se presentaron ese día en el *hall* de la empresa para vigilar y controlar cuáles trabajadores participaban activamente de la marcha.

70. Los trabajadores alegaron que con estos hechos se vulneraron sus derechos fundamentales a la libertad de expresión, reunión e igualdad. Los trabajadores argumentaron que la toma de fotografías con la amenaza de despido, además de los controles en el lugar de trabajo, vulneraban su derecho de reunión y de expresión en tanto que las movilizaciones y protestas son formas de expresión que un Estado debe respetar y garantizar, y que el medio debe tolerar.

---

<sup>44</sup> Juzgado de Letras del Trabajo de Valparaíso. RIT T-19-2009. RUC 09- 4-0011952-7. Valparaíso, Chile. 31 de agosto de 2009. Disponible en: [http://laboral.poderjudicial.cl:9081/SITLAPORWEB/ConsultaDetalleAtPublicoAccion.do?TIP\\_Consulta=1&TIP\\_Cuaderno=0&CRR\\_IdCuaderno=0&ROL\\_Causa=19&TIP\\_Causa=T&ERA\\_Causa=2009&CRR\\_IdCausa=27973&COD\\_Tribunal=1338&](http://laboral.poderjudicial.cl:9081/SITLAPORWEB/ConsultaDetalleAtPublicoAccion.do?TIP_Consulta=1&TIP_Cuaderno=0&CRR_IdCuaderno=0&ROL_Causa=19&TIP_Causa=T&ERA_Causa=2009&CRR_IdCausa=27973&COD_Tribunal=1338&).

71. La empresa demandada se defendió con dos argumentos. De un lado, sostuvo que la marcha constituía un material de interés periodístico, por lo cual se justificaba que un medio de comunicación escrito buscara reflejarlo gráficamente. Por otro lado, los representantes de la empresa sostuvieron que la toma de fotografías en sí misma no vulneraba ningún derecho pues con posterioridad a estos hechos no había sido despedido ninguno de los trabajadores que habrían participado de la marcha, con lo cual se demostraba que la cobertura realizada por el medio había sido guiada estrictamente por un interés periodístico y no tenía como finalidad la retaliación de los trabajadores involucrados en ésta.

72. Tras evaluar los hechos y los argumentos de las partes, el Juzgado de Letras declaró que la empresa denunciada había incurrido en la vulneración de la libertad de expresión de los trabajadores y, en consecuencia, la condenó al pago de las costas procesales. Además, el juzgado ordenó a la empresa que en el caso de que las fotografías alegadas hubieran sido tomadas, ésta debería abstenerse de hacer uso de dichas imágenes o cualquier tipo de registros que pudieran perjudicar al sindicato o a sus asociados. Negó, a su vez, las pretensiones sobre presuntas vulneraciones al derecho de reunión y de igualdad, así como la solicitud de la imposición de multas.

#### **b. Razonamiento del tribunal y aplicación de estándares interamericanos**

73. La Relatoría Especial destaca el doble uso de los estándares interamericanos en esta sentencia. De un lado, las normas interamericanas sirvieron para determinar el referente normativo aplicable al caso concreto. Por otro lado, las reglas de interpretación utilizadas por la doctrina y la jurisprudencia regional fueron también meritoriamente usadas para dirimir la cuestión de fondo del asunto.

74. En primer lugar, desde el inicio del caso, la jueza de instancia integró las normas interamericanas al marco jurídico relevante para resolverlo. Así, el marco normativo aplicable fue fijado a partir tanto de las normas constitucionales (artículo 19.12 de la Constitución Política de Chile), como de las normas interamericanas (artículo 13 de la Convención Americana; artículo IV de la Declaración Americana; artículo 4 de la Carta Democrática Interamericana)<sup>45</sup>. Para tales efectos, el juzgado utilizó las herramientas de armonización y de integración normativas que hacen parte de la propia constitución chilena (artículo 5.2). Con base en esta norma constitucional, el juzgado encontró que era posible integrar al marco normativo constitucional, “otras garantías que están consagradas y reconocidas en [t]ratados [i]nternacionales ratificados por Chile y que se han incorporado al derecho interno por esa vía”<sup>46</sup>. Con esta inclusión se amplió considerablemente el marco normativo aplicable al caso concreto.

75. En segundo lugar, el propio contenido de estas normas nacionales e internacionales se benefició de la interpretación que ha dado la jurisprudencia interamericana a la libertad de expresión. El argumento jurídico que justifica la inclusión de este derecho al análisis del caso, tiene como fundamento la doctrina interamericana en la materia, sistematizada en los informes de la Relatoría Especial. Con fundamento en dicha doctrina, la jueza reconoció la triple función que este

---

<sup>45</sup> Juzgado de Letras del Trabajo de Valparaíso. RIT T-19-2009. RUC 09- 4-0011952-7. Considerando decimoquinto. Valparaíso, Chile. 31 de agosto de 2009. Disponible en: [http://laboral.poderjudicial.cl:9081/SITLAPORWEB/ConsultaDetalleAtPublicoAccion.do?TIP\\_Consulta=1&TIP\\_Cuaderno=0&CRR\\_IdCuaderno=0&ROL\\_Causa=19&TIP\\_Causa=T&ERA\\_Causa=2009&CRR\\_IdCausa=27973&COD\\_Tribunal=1338&](http://laboral.poderjudicial.cl:9081/SITLAPORWEB/ConsultaDetalleAtPublicoAccion.do?TIP_Consulta=1&TIP_Cuaderno=0&CRR_IdCuaderno=0&ROL_Causa=19&TIP_Causa=T&ERA_Causa=2009&CRR_IdCausa=27973&COD_Tribunal=1338&).

<sup>46</sup> Juzgado de Letras del Trabajo de Valparaíso. RIT T-19-2009. RUC 09- 4-0011952-7. Considerando decimoquinto. Valparaíso, Chile. 31 de agosto de 2009. Disponible en: [http://laboral.poderjudicial.cl:9081/SITLAPORWEB/ConsultaDetalleAtPublicoAccion.do?TIP\\_Consulta=1&TIP\\_Cuaderno=0&CRR\\_IdCuaderno=0&ROL\\_Causa=19&TIP\\_Causa=T&ERA\\_Causa=2009&CRR\\_IdCausa=27973&COD\\_Tribunal=1338&](http://laboral.poderjudicial.cl:9081/SITLAPORWEB/ConsultaDetalleAtPublicoAccion.do?TIP_Consulta=1&TIP_Cuaderno=0&CRR_IdCuaderno=0&ROL_Causa=19&TIP_Causa=T&ERA_Causa=2009&CRR_IdCausa=27973&COD_Tribunal=1338&).

derecho juega en el sistema interamericano: como derecho individual del ser humano, como canal de expresión democrático, y como herramienta clave para el ejercicio de otros derechos<sup>47</sup>.

76. Con base en este último atributo y en atención a la doctrina elaborada por la Relatoría Especial, el juzgado vinculó la vulneración del derecho a la protesta (derecho de reunión) con la libertad de expresión. Ello le permitió concluir que “la protesta social es una de las formas colectivas [...] de expresión”. En virtud de este principio, concluyó que, “la garantía fundamental en análisis [el derecho a la libertad de expresión] contempla en su ámbito de protección la participación de trabajadores en actos sociales de carácter masivo”<sup>48</sup>. Así las cosas, las posibles retaliaciones del empleador frente a los trabajadores que participaron de la manifestación pública y los actos de intimidación mediante la filmación y toma de fotografías, son hechos que deben ser analizados tanto bajo la óptica del derecho de reunión como de la libertad de expresión.

77. La incorporación de este estándar tuvo consecuencias sustantivas y procesales fundamentales para la resolución del caso. De acuerdo con el ordenamiento laboral chileno (artículo 485 del Código Laboral), el derecho de reunión está excluido del ámbito de protección de la tutela laboral que era la acción que habían ejercido los trabajadores. Sin embargo, la libertad de expresión sí puede ser susceptible de amparo judicial por esta vía. Así las cosas, el Juzgado resolvió el asunto gracias a los estándares que en materia de libertad de expresión han desarrollado los órganos interamericanos y se abstuvo de estudiar los hechos bajo la óptica del derecho de reunión protegido por la constitución chilena. Una decisión en otro sentido habría dejado sin posibilidad al juzgado de entrar a estudiar el fondo del asunto por falta de competencia material.

78. Ahora bien, una vez identificado el marco normativo y la competencia del juzgado, la sentencia procedió a confrontar el derecho a la libertad de expresión con los hechos del caso a fin de determinar si existió o no una conducta prohibida por las normas pertinentes. La sentencia se centró entonces en estudiar si las acciones del empleador estaban justificadas en el ejercicio de sus derechos (entre ellos a la libertad de expresión), o si, por el contrario, las acciones denunciadas desbordaron este ámbito de protección y, con ello, vulneraron las libertades y derechos fundamentales del sindicato y sus asociados.

79. Para la resolución de este problema jurídico, la jueza hizo, nuevamente, un adecuado uso de los estándares internacionales. Para resolver el problema, la sentencia recurrió al juicio de ponderación con base en las reglas fijadas por la jurisprudencia interamericana. A partir de esta jurisprudencia, entró a juzgar si las acciones del empleador cumplían con el principio de proporcionalidad, entendido bajo los tres supuestos señalados por la CIDH y la Corte Interamericana: el juicio de adecuación, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto<sup>49</sup>. En la aplicación de este *test* al caso concreto, el juzgado concluyó que, “el control implementado ya descrito no supera el juicio de necesidad, no era imprescindible y si bien es cierto es idóneo, esta falta de necesidad torna injustificada la restricción del derecho fundamental a la libertad de expresión que dicha medida

---

<sup>47</sup> Juzgado de Letras del Trabajo de Valparaíso. RIT T-19-2009. RUC 09- 4-0011952-7. Considerando decimoquinto. Valparaíso, Chile. 31 de agosto de 2009. Disponible en: [http://laboral.poderjudicial.cl:9081/SITLAPORWEB/ConsultaDetalleAtPublicoAccion.do?TIP\\_Consulta=1&TIP\\_Cuaderno=0&CRR\\_IdCuaderno=0&ROL\\_Causa=19&TIP\\_Causa=T&ERA\\_Causa=2009&CRR\\_IdCausa=27973&COD\\_Tribunal=1338&](http://laboral.poderjudicial.cl:9081/SITLAPORWEB/ConsultaDetalleAtPublicoAccion.do?TIP_Consulta=1&TIP_Cuaderno=0&CRR_IdCuaderno=0&ROL_Causa=19&TIP_Causa=T&ERA_Causa=2009&CRR_IdCausa=27973&COD_Tribunal=1338&).

<sup>48</sup> Para arribar a esta conclusión, el Juzgado de Letras se apoyó en la doctrina de la Relatoría Especial en cuando a la relación entre libertad de reunión, protesta y movilización social y la libertad de expresión. Al respecto, ver: CIDH. Informe Anual 2005. Vol. II: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párrs. 98-108.

<sup>49</sup> Juzgado de Letras del Trabajo de Valparaíso. RIT T-19-2009. RUC 09- 4-0011952-7. Considerando decimoséptimo. Valparaíso, Chile. 31 de agosto de 2009. Disponible en: [http://laboral.poderjudicial.cl:9081/SITLAPORWEB/ConsultaDetalleAtPublicoAccion.do?TIP\\_Consulta=1&TIP\\_Cuaderno=0&CRR\\_IdCuaderno=0&ROL\\_Causa=19&TIP\\_Causa=T&ERA\\_Causa=2009&CRR\\_IdCausa=27973&COD\\_Tribunal=1338&](http://laboral.poderjudicial.cl:9081/SITLAPORWEB/ConsultaDetalleAtPublicoAccion.do?TIP_Consulta=1&TIP_Cuaderno=0&CRR_IdCuaderno=0&ROL_Causa=19&TIP_Causa=T&ERA_Causa=2009&CRR_IdCausa=27973&COD_Tribunal=1338&).

significó para los trabajadores socios del sindicato denunciante<sup>50</sup>. Esta decisión muestra cómo los estándares interamericanos no sólo resultan útiles a la hora de fijar el contenido y alcance de los derechos en abstracto, sino que además, proporcionan herramientas de interpretación que permiten a los tribunales nacionales la aplicación de estos estándares a casos concretos de colisión de derechos.

80. La Relatoría Especial destaca el uso que esta decisión judicial hace de los instrumentos que brinda el sistema interamericano de protección en materia de estándares normativos en cuanto a la resolución de situaciones que limiten o vulneren el ejercicio de los derechos. La decisión es, además, una muestra de las distintas formas en las que se puede establecer un diálogo entre las normas sustantivas nacionales y las normas del sistema interamericano, y entre las reglas de resolución de casos y de interpretación constitucional usadas por los tribunales nacionales con los estándares del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. En este sentido, la Relatoría Especial valora que el Juzgado de Valparaíso haya hecho uso de la recopilación de estándares realizada en el Informe Anual 2008 de la Relatoría Especial. Dicho informe de la Relatoría Especial sirvió específicamente a la jueza de instancia para tres propósitos. En primer lugar para establecer el alcance y significado del derecho a la libertad de expresión en general<sup>51</sup>. En segundo lugar, sirvió para definir el contenido concreto de la relación entre libertad de expresión y movilización social<sup>52</sup>. Finalmente, el informe fue útil a la hora de establecer el marco normativo sobre el cual se basó la decisión final<sup>53</sup>.

#### **5. Decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México sobre la incompatibilidad de las leyes penales vagas que protegen el honor y la intimidad de los funcionarios públicos con la Constitución<sup>54</sup>**

81. En la sentencia de 17 de junio de 2009, la Suprema Corte de Justicia de la Nación implementó los estándares interamericanos en materia de libertad de expresión para declarar fundado el amparo presentado por el director de un medio de comunicación que había sido condenado penalmente por el delito de “ataque a la vida privada”, luego de publicar un artículo sobre un funcionario público. La Suprema Corte, con expresa aplicación de los estándares interamericanos en la materia, encontró que las normas penales de protección del honor y la intimidad del Estado de Guanajuato eran incompatibles con la Constitución.

---

<sup>50</sup> Juzgado de Letras del Trabajo de Valparaíso. RIT T-19-2009. RUC 09- 4-0011952-7. Considerando decimoquinto. Valparaíso, Chile. 31 de agosto de 2009. Disponible en: [http://laboral.poderjudicial.cl:9081/SITLAPORWEB/ConsultaDetalleAtPublicoAccion.do?TIP\\_Consulta=1&TIP\\_Cuaderno=0&CRR\\_IdCuaderno=0&ROL\\_Causa=19&TIP\\_Causa=T&ERA\\_Causa=2009&CRR\\_IdCausa=27973&COD\\_Tribunal=1338&](http://laboral.poderjudicial.cl:9081/SITLAPORWEB/ConsultaDetalleAtPublicoAccion.do?TIP_Consulta=1&TIP_Cuaderno=0&CRR_IdCuaderno=0&ROL_Causa=19&TIP_Causa=T&ERA_Causa=2009&CRR_IdCausa=27973&COD_Tribunal=1338&).

<sup>51</sup> Al respecto, la sentencia establece que, el “informe anual correspondiente a 2008, de la Relatoría [E]special para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) se ha referido al significado y alcance del derecho a la libertad de expresión en el marco jurídico del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”.

<sup>52</sup> En este sentido, la decisión judicial expone que, la Relatoría Especial “ha dicho en su informe, que la protesta social es una de las formas colectivas más eficaces de expresión. Es por todo lo dicho precedentemente que esta Sentenciadora concluye que la garantía fundamental en análisis contempla en su ámbito de protección la participación de los trabajadores en actos sociales de carácter masivo”.

<sup>53</sup> Así, al momento de resumir las normas en las que se basa la decisión, la juzgadora cita en primer lugar las normas de la Constitución, varias normas de la OIT, la “Convención Americana [...] en su artículo 13, la Declaración Americana [...] en su Artículo IV, la Carta Democrática Interamericana [en su] artículo 4, el Informe [A]nual correspondiente a 2008 de la Relatoría [E]special para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA), [y los] artículos 1, 2, 5, 432 y siguientes y 485 y siguientes del Código del Trabajo”.

<sup>54</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo en Revisión 2044/2008. 17 de junio de 2009. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Francisca María Pou Giménez y Roberto Lara Chagoyán. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/08020440.010.doc>.

**a. Breve recuento del caso**

82. El 23 de diciembre de 2004 fue publicada una entrevista en un medio de comunicación regional del Estado de Guanajuato. En dicha entrevista, un ex servidor público municipal se pronunciaba respecto de actividades que había tenido que desarrollar y de órdenes que había recibido durante el tiempo que trabajó, en calidad de conductor, para el Presidente Municipal de Acámbaro. Con motivo de dicha publicación, el funcionario público presentó una denuncia penal por considerar que “era mentira todo lo que se había publicado, que tales afirmaciones le causaban deshonra, descrédito y perjuicio —al señalar, entre otras cosas, que había hecho uso indebido de recursos públicos— y que lo desprestigiaba y lo dejaba en ridículo como funcionario público”<sup>55</sup>.

83. El agente del Ministerio Público vinculó al director del medio de comunicación como presunto responsable de la comisión del delito de ataques a la vida privada. El 25 de enero de 2007, el Juez Mixto del Partido Judicial de Acámbaro condenó al imputado por el delito de ataques a la vida privada, imponiéndole una pena privativa de libertad de tres años, un mes y quince días. Asimismo, le negó los beneficios de condena condicional y conmutación de sanciones, pero le concedió el sustitutivo de pena consistente en trabajo en favor de la comunidad. La sentencia fue apelada. El tribunal de segunda instancia modificó la sentencia en lo concerniente a la reparación del daño y ratificó los restantes puntos resolutivos.

84. El director del medio de comunicación interpuso un juicio de amparo directo en contra de la condena penal. El tribunal de primera instancia resolvió negar el amparo, ante lo cual el peticionario elevó recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado, el cual ratificó la decisión de la primera instancia. El Tribunal Colegiado sustentó su decisión en las siguientes consideraciones: (i) la libertad de expresión tiene límites, y el legislador puede dar especificidad a los mismos en el despliegue ordinario de su función normativa; (ii) el delito imputado considera un ataque a la vida privada toda manifestación o expresión hecha por medio de la imprenta, o que de cualquier otra manera circule en la opinión pública y que exponga a una persona al odio, desprecio o ridículo y pueda causarle demérito en su reputación e intereses; (iii) los ataques que pondera la Ley de Imprenta del Estado de Guanajuato constituyen una limitación válida a las garantías constitucionales en cuanto se refieren a la vida privada pero no a los asuntos que desarrollan los funcionarios en el desempeño de su cargo; y (iv) la protección del buen nombre de las personas es una limitación justificada de la labor de los medios de comunicación social.

85. El Tribunal Colegiado ordenó remitir la acción ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tanto se denunciaba la inconstitucionalidad de la ley penal estatal bajo la cual se emitió la sanción criminal. A su turno, la Suprema Corte revocó la sentencia de amparo, declaró la inconstitucionalidad de varios artículos de la Ley de Imprenta del Estado de Guanajuato, e invalidó la sanción penal interpuesta al director del medio de comunicación.

**b. Razonamiento del tribunal y aplicación de estándares interamericanos**

86. En esta trascendental decisión, la Suprema Corte de México invalidó las decisiones judiciales, tanto en el proceso penal como en el juicio de amparo, por vulnerar el derecho a la libertad de expresión reconocido por la Constitución mexicana y la Convención Americana. Esencialmente, el tribunal encontró cuatro razones para arribar a dicha conclusión: (1) el razonamiento de los tribunales de instancia reflejaba un entendimiento erróneo del papel que juega la ley en el desarrollo y la concreción de los derechos fundamentales; (2) el razonamiento reflejaba un entendimiento erróneo

---

<sup>55</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo en Revisión 2044/2008. Resultando primero. 17 de junio de 2009. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Francisca María Pou Giménez y Roberto Lara Chagoyán. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/08020440.010.doc>.

de lo que implica resolver un conflicto de derechos fundamentales en un caso concreto; (3) los tribunales operaron con un entendimiento inadecuado el derecho al honor y a la vida privada de los funcionarios públicos; (4) existió una incorrecta interpretación de la Constitución que llevó a una condena privativa de libertad derivada de los artículos 1º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º y 8º de la Ley de Imprenta del Estado de Guanajuato, los cuales debían ser declarados inconstitucionales<sup>56</sup>.

87. La Relatoría Especial quiere destacar que el razonamiento de la Suprema Corte de Justicia se sustentó, en buena medida, en los estándares que el sistema interamericano ha desarrollado sobre la materia. Como queda expresamente establecido en el texto de la sentencia, para resolver este caso la Suprema Corte se valió tanto de casos contenciosos y opiniones consultivas de la Corte Interamericana, como de las decisiones y recomendaciones de la CIDH y de los informes y opiniones de la Relatoría Especial. En este sentido, cuatro temas resultan altamente relevantes como ejercicio de incorporación de los estándares interamericanos al derecho nacional.

88. En primer lugar, la Suprema Corte ratifica el contenido y alcance del derecho a la libertad de expresión protegido por el sistema interamericano en su carácter amplio. Al mismo tiempo, la Suprema Corte reconoció que el ejercicio de dicho derecho implica deberes y responsabilidades para quien se expresa. En palabras del tribunal, “las libertades de expresión, imprenta e información contempladas en la Constitución y en los tratados tienen límites”<sup>57</sup>. Estos límites están estrictamente señalados por los tratados internacionales y por la Constitución Política de México. A este respecto, la Suprema Corte estableció que lo anterior, “n[on] implica que, automáticamente, cualquier regulación legal que se presente como una concreción de esos límites sea legítima”<sup>58</sup>.

89. Así las cosas, la Suprema Corte acogió el estándar interamericano para evaluar la admisibilidad de limitaciones del derecho a la libertad de expresión. En consecuencia, entendió que cualquier limitación debe cumplir con una serie de requisitos formales y sustantivos. La simple existencia de una ley que expresamente señale limitaciones no es suficiente para considerar como válidas las restricciones que ésta establezca. En este punto, la Suprema Corte recoge la

---

<sup>56</sup> Los artículos 1º, 2º, y 3º de la Ley de Imprenta del Estado de Guanajuato se referían a los ataques a la vida privada, ataques a la moral y ataques al orden o a la paz pública en términos como los siguientes: “Artículo 1. Constituyen ataques a la vida privada: I.- Toda manifestación o expresión maliciosa hecha verbalmente o por señales en presencia de una o más personas, o por medio de manuscrito, o de la imprenta, del dibujo, litografía, fotografía o de cualquier otra manera que expuesta o circulando en público, o transmitida por correo, telégrafo, teléfono, radiotelegrafía o por mensaje, o de cualquier otro medio, exponga a una persona al odio, desprecio o ridículo, o pueda causarle demérito en su reputación o en sus intereses; Artículo 2. Constituye un ataque a la moral: I.- Toda manifestación de palabra, por escrito o por cualquier otro de los medios de que habla la fracción I del artículo anterior, con la que se defiendan o disculpen, aconsejen o propaguen públicamente los vicios, faltas o delitos, o se haga la apología de ellas o de sus autores; Artículo 3. Constituye un ataque al orden o a la paz pública: I. Toda manifestación o exposición maliciosa hecha públicamente por medio de discursos, gritos, cantos, amenazas, manuscritos o de la imprenta, dibujo, litografía, fotografía, cinematógrafo, grabado o de cualquiera otra manera, que tenga por objeto desprestigiar, ridiculizar o destruir las instituciones del Estado o con los que se injuria al mismo Estado, a los Municipios o a los funcionarios de dichas Entidades”.

El artículo 7 establecía que una manifestación se realizaba públicamente cuando se hiciera o ejecutara en las calles, plazas, paseos, teatros u otros lugares de reuniones públicas, o en lugares privados, pero de manera que pudieran ser observadas, vistas u oídas por el público.

Finalmente, el artículo 8 se refería a la excitación a la anarquía. Esta conducta se presentaba cuando, “[s]e aconseje o se incite al robo, al asesinato, a la destrucción de los inmuebles por el uso de explosivos o se haga la apología de estos delitos o de sus autores, como medio de lograr la destrucción o la reforma del orden social existente”.

<sup>57</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo en Revisión 2044/2008. Considerando quinto, p. 16. 17 de junio de 2009. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Francisca María Pou Giménez y Roberto Lara Chagoyán. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/08020440.010.doc>.

<sup>58</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo en Revisión 2044/2008. Considerando quinto, pp. 16-17. 17 de junio de 2009. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Francisca María Pou Giménez y Roberto Lara Chagoyán. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/08020440.010.doc>.

jurisprudencia interamericana que ha considerado en términos generales que el ejercicio de los derechos fundamentales se debe hacer con respeto por los demás derechos; y que en el proceso de armonización el Estado juega un rol medular, mediante el establecimiento de los límites y responsabilidades necesarias para el propósito de armonización mencionado<sup>59</sup>.

90. En segundo lugar, la Suprema Corte reconoció la existencia de un estándar diferenciado de protección de los distintos discursos, especialmente en cuanto se refiere a la protección particularmente reforzada de los discursos especialmente protegidos, tal y como ha sido desarrollado en la jurisprudencia del sistema interamericano. En este sentido, para el caso concreto, es importante el análisis realizado por la Suprema Corte sobre la protección del discurso político y sobre asuntos de interés público, en relación con la protección de la intimidad del funcionario público involucrado en los hechos. Como punto de partida, la Suprema Corte ponderó el rol de los sujetos involucrados en los hechos, al señalar la importancia para el caso de que, “el titular del derecho a la vida privada cuyos derechos se afirma se quieren preservar mediante la aplicación de la ley penal sea o haya sido un funcionario público”<sup>60</sup>.

91. Esta precisión permitió a la Suprema Corte aplicar un estándar específico a los hechos del caso: la mayor protección que requieren las expresiones, informaciones y opiniones atinentes a asuntos de interés público. Es de resaltar que la CIDH ha considerado que la utilización de mecanismos penales para sancionar expresiones sobre cuestiones de interés público o sobre funcionarios públicos, candidatos a ejercer cargos públicos o políticos vulnera *en sí misma* el artículo 13 de la Convención Americana, ya que no hay un interés social imperativo que la justifique, resulta innecesaria y desproporcionada, y además puede constituir un medio de censura indirecta dado su efecto amedrentador e inhibitor del debate sobre asuntos de interés público<sup>61</sup>. Como ejercicio pedagógico, vale la pena citar la forma como la Suprema Corte internaliza dichos estándares:

Una de las reglas específicas más consensuadas en el ámbito del derecho comparado y el derecho internacional de los derechos humanos—precipitado de ejercicios reiterados de ponderación de derechos, incluso los encaminados a examinar las ponderaciones vertidas por el legislador en normas generales—es la regla según la cual las personas que desempeñan o han desempeñado responsabilidades públicas (en los términos amplios anteriormente apuntados), así como los candidatos a desempeñarlas, tienen un derecho a la intimidad y al honor con menos resistencia normativa general que el que asiste a los ciudadanos ordinarios frente a la actuación de los medios de comunicación de masas en ejercicio de los derechos a expresarse e informar<sup>62</sup>.

92. Siguiendo esta doctrina, la Suprema Corte indicó que en los casos de conflicto entre el derecho a la honra de funcionarios públicos y la libertad de expresión, el ejercicio de ponderación debe partir de la base de la prevalencia *prima facie* de la libertad de expresión, que adquiere un valor ponderado mayor por tratarse de un discurso de especial protección bajo la Convención Americana. A juicio de la Suprema Corte, la libertad de dar y recibir información protege de manera especialmente enérgica la expresión y difusión de informaciones en materia política y, más ampliamente, sobre asuntos de interés público. El discurso político está más directamente

---

<sup>59</sup> Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 75.

<sup>60</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo en Revisión 2044/2008. Considerando quinto, p. 19. 17 de junio de 2009. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Francisca María Pou Giménez y Roberto Lara Chagoyán. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/08020440.010.doc>.

<sup>61</sup> CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101.2; CIDH. Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72 h).

<sup>62</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo en Revisión 2044/2008. Considerando quinto, p. 33. 17 de junio de 2009. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Francisca María Pou Giménez y Roberto Lara Chagoyán. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/08020440.010.doc>.

relacionado que otros—por ejemplo, el discurso de la publicidad comercial—con la dimensión social y las funciones institucionales de las libertades de expresión e información. Por lo tanto, la protección de su libre difusión resulta especialmente relevante para que estas libertades desempeñen cabalmente sus funciones estratégicas de cara a la formación de la opinión pública, dentro del esquema estructural propio de la democracia representativa.

93. En tercer lugar, la Suprema Corte se refirió al tipo de limitaciones que son compatibles con el artículo 13 de la Convención Americana. La cuestión central sobre este punto fue la determinación de si las sanciones penales establecidas por la ley estatal podían ser consideradas como medidas válidas para la imposición de responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo del derecho a la libertad de expresión. Este razonamiento partió de la base de que el derecho interamericano exige que, para reparar los daños producidos por dicho ejercicio abusivo, los Estados deben escoger los medios menos costosos para la libertad de expresión. Sobre este respecto, la Suprema Corte reprochó al Tribunal Colegiado por no haber aplicado este estándar y no haber razonado acerca de la pertinencia de la aplicación del derecho penal al caso. El tribunal sostuvo expresamente que, “n[on] hay huella de análisis alguno orientado a determinar en qué condiciones la necesidad de límites puede ser tan fuerte e intensa como para justificar la entrada en juego del derecho penal (el instrumento más intenso y peligroso de limitación de derechos, el cual debe constituir una herramienta de última ratio en una democracia constitucional)”<sup>63</sup>.

94. A este respecto, la Suprema Corte estableció, de manera similar a como lo ha hecho la jurisprudencia interamericana, que para que la exigencia de responsabilidades ulteriores por emisión de discurso especialmente protegido, alegadamente invasor del honor de funcionarios públicos u otras personas relacionadas con el ejercicio de funciones públicas, constituya una reacción jurídica necesaria, idónea y proporcional, deben satisfacerse, entre otras, las siguientes condiciones: (a) soporte legal y redacción clara; (b) intención específica de causar el daño o negligencia patente (“real malicia”); (c) materialidad y acreditación del daño; y (d) gradación de medios de exigencia de responsabilidad, así como minimización de las restricciones indirectas.

95. Al aplicar este *test* al caso concreto, la Suprema Corte encontró que varias normas de la Ley de Imprenta de Guanajuato eran contrarias al derecho a la libertad de expresión protegido por la Constitución mexicana y por la Convención Americana. Para empezar, la Suprema Corte encontró que el artículo 1º de la Ley de Imprenta de Guanajuato debería tener por objeto proteger el buen nombre frente a ataques especialmente graves y claramente acreditados. Sin embargo, al referirse simplemente a manifestaciones o expresiones que expongan a una persona al odio, desprecio o ridículo, o que puedan causarle demérito en su reputación o en sus intereses, el artículo 1º criminalizaba incluso casos en los que la afectación a la buena reputación fuera puramente eventual. Además, la Suprema Corte encontró la indeterminación y excesiva extensión de algunas otras expresiones de otros artículos. En virtud de estas consideraciones, el tribunal concluyó que la ley no satisfacía las condiciones del principio de taxatividad inscrito en el principio general de legalidad penal, ni el requisito, funcionalmente equivalente en este caso, de que toda restricción a la libertad de expresión esté previamente prevista en una norma con rango legal redactada de manera clara y precisa. Así, según la Suprema Corte, “[l]a Ley de Imprenta del Estado de Guanajuato es una ley formal, pero es vaga, ambigua, demasiado amplia y abierta: no supera las condiciones básicas que permitirían calificarla de restricción constitucional (y convencionalmente) admisible a los derechos protegidos por los artículos 6º y 7º de la Carta Magna”<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo en Revisión 2044/2008. Considerando quinto, p. 18. 17 de junio de 2009. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Francisca María Pou Giménez y Roberto Lara Chagoyán. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/08020440.010.doc>.

<sup>64</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo en Revisión 2044/2008. Considerando quinto, p. 50. 17 de junio de 2009. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Francisca María Pou Giménez y Roberto Lara Chagoyán. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/08020440.010.doc> Considerando quinto, pág. 50.



96. En último término, la sentencia de la Suprema Corte hace referencia al ejercicio de la libertad de expresión a través de los medios de comunicación y su relación con la democracia. Respecto a esta cuestión, la Suprema Corte destacó, por ejemplo, que los medios de comunicación de masas juegan un papel esencial para el despliegue de la función colectiva de la libertad de expresión. Así, con base en la Opinión Consultiva OC-5/85 de la Corte Interamericana, el tribunal mexicano resaltó que, “los medios de comunicación social se cuentan entre los forjadores básicos de la opinión pública en las democracias actuales y es indispensable que tengan aseguradas las condiciones para albergar las más diversas informaciones y opiniones”<sup>65</sup>.

97. En su análisis, la Suprema Corte distingue entre la formulación de opiniones o la circulación de información. Recuerda que sólo al segundo tipo de discurso puede exigirse, tal y como lo indica la Constitución, que se trate de información “veraz e imparcial”. No obstante, la Suprema Corte llama a interpretar correctamente el alcance de estos términos, lo cual suele ser bastante relevante en el contexto del litigio constitucional.

98. Una vez más, la Suprema Corte hace una interpretación integradora entre los requisitos de veracidad e imparcialidad consignados en la Constitución mexicana con los estándares fijados por los órganos interamericanos. Así, el tribunal señala que la información “veraz”, no implica que deba ser información “verdadera”, clara e incontrovertiblemente cierta. A juicio de la Suprema Corte, “exigir esto último desnaturalizaría el ejercicio de los derechos”. Bajo este entendido, lo que la mención a la veracidad encierra es simplemente una exigencia de que los reportajes, las entrevistas y las notas periodísticas destinadas a influir en la formación de la opinión pública tengan atrás un razonable ejercicio de investigación y comprobación encaminado a determinar si lo que quiere difundirse tiene suficiente asiento en la realidad. El informador debe poder mostrar de algún modo que ha respetado un cierto estándar de diligencia en la comprobación del *status* de los hechos acerca de los cuales informa y, si no llega a conclusiones indubitadas, el modo de presentar la información debe darle ese mensaje al lector: debe sugerir con la suficiente claridad que existen otros puntos de vista y otras conclusiones posibles sobre los hechos o acontecimientos que se relatan. En cuanto al requisito de imparcialidad, el tribunal reconoció que este requisito no exige la imparcialidad absoluta, sino que ésta constituye más bien una barrera contra la difusión intencional de inexactitudes y contra el tratamiento no profesional de informaciones cuya difusión tiene siempre un impacto en la vida de las personas relacionadas en los mismos. En el fondo, la Suprema Corte acoge el estándar de la “real malicia” para definir posibles responsabilidades ulteriores.

99. Para finalizar, la Relatoría Especial valora que la Suprema Corte haya encontrado sustento en la recopilación doctrinaria y jurisprudencial realizada por esta oficina en su Informe Anual 2008. En efecto, como ya fue mencionado, la Suprema Corte expresamente menciona como una de las fuentes en las que se basa para sentar su doctrina sobre los requisitos que se deben cumplir para la exigencia de responsabilidades ulteriores por emisión de discursos especialmente protegidos, los estándares fijados en los “párrafos 64 a 66 del capítulo III del Informe Anual 2008 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de [los] Estados Americanos, publicado en mayo [de 2009]”<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo en Revisión 2044/2008. Considerando quinto, p. 30. 17 de junio de 2009. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Francisca María Pou Giménez y Roberto Lara Chagoyán. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/08020440.010.doc>.

<sup>66</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo en Revisión 2044/2008. Considerando quinto, nota 31. 17 de junio de 2009. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Francisca María Pou Giménez y Roberto Lara Chagoyán. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/08020440.010.doc>.

**6. Decisión de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México sobre la protección especial del derecho a la libertad de expresión respecto de asuntos que pueden revestir un interés público<sup>67</sup>**

100. El 7 de octubre de 2009, la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, al resolver un proceso de amparo directo, aplicó los estándares interamericanos sobre la protección especial del derecho a la libertad de expresión respecto de asuntos que pueden revestir un interés público.

**a. Breve recuento del caso**

101. Una ciudadana mexicana, esposa de un ex Presidente de la República, interpuso una acción ordinaria civil contra una periodista y el medio de comunicación para el que ésta trabajaba (una revista). La demandante alegó que la periodista y el medio habían incurrido en la violación de sus derechos a la intimidad y a la honra, a través de un artículo publicado en la revista que trataba sobre los motivos por los cuales la demandante había solicitado la nulidad de su primer matrimonio. En virtud de esta afectación, la demandante solicitó el pago de una reparación económica por el daño moral causado a cargo de la periodista y el medio de comunicación; además solicitó que se ordenara la publicación en el medio de comunicación demandado de la sentencia del juzgado civil en los mismos términos en los que había sido publicado el artículo.

102. La demanda correspondió al Juzgado Duodécimo Civil del Distrito Federal, el cual falló a favor de la demandante. En primer lugar, el juzgado condenó a la periodista y a la revista a otorgar una indemnización de manera solidaria. En segundo lugar, el juzgado ordenó, también de manera solidaria, que la periodista y la revista publicaran un extracto de la sentencia en el medio de comunicación.

103. Las demandadas interpusieron un recurso de apelación que fue conocido por la Primera Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Dicho tribunal revocó parcialmente la sentencia de primera instancia. De un lado, el tribunal encontró que no había responsabilidad del medio de comunicación en la vulneración de derechos, con base en los siguientes argumentos: (i) la información publicada en la revista era la simple transcripción de una información previamente publicada en un libro (reporte fiel); (ii) en la presentación de la información no había existido crítica o juicio alguno por parte de la editora; (iii) no se había probado que la información fuera falsa o inexacta; y (iv) la información era de interés público al corresponder a una figura de carácter público, pues la demandante era esposa del Presidente de la República y, por ende, era un hecho notorio que la demandante era la "primera dama del país".

104. Por otro lado, el tribunal confirmó la condena a la periodista, pero decidió rebajar el monto de la indemnización pecuniaria. Según el tribunal, la periodista ya había publicado la misma información en un libro, publicación respecto de la cual la actora no había dado su consentimiento. Por consiguiente, la publicación de la misma información en la revista demandada constituía una nueva conducta por parte de la periodista, de lo cual se infiere que la comunicadora actuó con malicia y con clara intención de dañar la reputación y vida privada de la demandante. En consecuencia, el tribunal condenó a la periodista a publicar a su costa un fragmento de la sentencia en el periódico *El Sol de México*.

105. La parte demandante estuvo inconforme con esta decisión y solicitó el amparo y protección de la justicia federal. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a

---

<sup>67</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo 6/2009. 7 de octubre de 2009. Ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández. Secretarios: Laura García Velasco y José Álvaro Vargas Ornelas. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/09000060.001.doc>.

través de sentencia de 7 de octubre de 2009, encontró infundados todos los conceptos de violación esgrimidos por la accionante.

**b. Razonamiento del tribunal y aplicación de estándares interamericanos**

106. Para la Relatoría Especial, la presente decisión tiene un doble valor. De un lado, ratifica la jurisprudencia sobre aplicación de los estándares interamericanos sobre la protección especial del derecho a la libertad de expresión respecto de asuntos que pueden revestir un interés público, tal y como fueron expuestos en la sentencia que fue explicada en los párrafos anteriores. Por otro lado, en esta decisión la Suprema Corte estableció importantes criterios de decisión de casos en los que se involucren presuntas colisiones entre el ejercicio de la libertad de expresión y la vida privada de personas públicas o notoriamente conocidas.

107. En primer lugar, la Suprema Corte reiteró, con base en los estándares fijados por la Corte Interamericana en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*, que “uno de los medios por los cuales se limita más poderosamente la circulación de la información y el debate público es la exigencia de responsabilidades civiles o penales a los periodistas, por actos propios o ajenos”<sup>68</sup>. En atención a esta situación, la jurisprudencia mexicana, acogiendo los estándares interamericanos, reiteró la necesidad de aplicar reglas específicas de resolución de conflictos entre expresión, información y honor en casos que involucran a funcionarios públicos. Dichas reglas señalan que, “la función colectiva o sistémica de la libertad de expresión y del derecho a la información, y sus rasgos específicos subrayados, deben ser considerados cuidadosamente cuando tales libertades entran en conflicto con los llamados derechos de la personalidad, entre ellos, el derecho a la intimidad y el derecho al honor”<sup>69</sup>.

108. Ahora bien, la Suprema Corte constata que en el presente caso no se trataba de una funcionaria pública o una candidata a ocupar una función pública, sino más bien de una persona de “notoriedad pública”. En este sentido, para la Suprema Corte, el problema jurídico fundamental era discernir cómo opera la libertad de expresión y el derecho a la información, tratándose de personas que, por ciertas circunstancias, que pueden ser de índole personal o familiar, social, cultural, artística, deportiva, etcétera, son públicamente conocidas o de notoriedad pública y, por ende, pueden denominarse “personajes públicos” y que, derivado de dicha notoriedad, tienen injerencia o influencia en la comunidad. La Suprema Corte advirtió que existe un interés cierto y reconocido sobre la información u opiniones publicadas respecto de esas personas; interés público que puede derivar del tema o asunto tratado, o bien, por el propio tipo de persona a que se refieren y que, en sí mismo, le da el carácter de “noticiable”.

109. Para resolver la cuestión, haciendo uso de los estándares interamericanos y del derecho comparado, la Suprema Corte estableció un detallado repertorio de reglas.

110. En primer lugar, la Suprema Corte señaló que las personas públicas o notoriamente conocidas, son aquellas que, “por circunstancias sociales, familiares, artísticas, deportivas, o bien, porque ellas mismas han difundido hechos y acontecimientos de su vida privada, o cualquier otra análoga, tienen proyección o notoriedad en una comunidad y, por ende, se someten voluntariamente

---

<sup>68</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo 6/2009. Considerando quinto, p. 47. 7 de octubre de 2009. Ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández. Secretarios: Laura García Velasco y José Álvaro Vargas Ornelas. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/09000060.001.doc>.

<sup>69</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo 6/2009. Considerando quinto, p. 49. 7 de octubre de 2009. Ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández. Secretarios: Laura García Velasco y José Álvaro Vargas Ornelas. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/09000060.001.doc>.

al riesgo de que sus actividades o su vida privada sean objeto de mayor difusión<sup>70</sup>. En esa medida, estas personas “deben soportar un mayor nivel de injerencia en su intimidad, a diferencia de las personas privadas o simples particulares, al existir un interés legítimo de la sociedad de recibir información sobre ese personaje público y, por ende, de los medios de comunicación social, de difundirla, en aras del libre debate público<sup>71</sup>”. Estas personas se someten al riesgo de que tanto su actividad, como dicha información personal, sea difundida y, por tanto, a la opinión y crítica de terceros, incluso aquélla que pueda ser molesta, incómoda e hiriente. No obstante, la Suprema Corte es enfática al afirmar que dichas personas se encuentran protegidas constitucionalmente en cuanto a su intimidad o vida privada, por lo que, como cualquier particular, podrán hacer valer su derecho a la intimidad, frente a las opiniones, críticas o informaciones lesivas de aquél, y cuya solución ameritará realizar un ejercicio de ponderación entre cuál derecho merece una mayor protección en cada caso.

111. En segundo lugar, la Suprema Corte establece reglas para la realización de este ejercicio de ponderación. A juicio de la Suprema Corte, en este ejercicio, el interés público que tengan los hechos o datos publicados constituye el concepto legitimador de las intromisiones en la intimidad. Así, el derecho a la intimidad debe ceder a favor de la libertad de expresión cuando los hechos difundidos puedan tener relevancia pública, “ya sea por su comportamiento público como por aquellos aspectos privados que revistan interés de la comunidad, al ser el ejercicio de dichos derechos la base de una opinión pública libre y abierta, en una sociedad democrática<sup>72</sup>”.

112. En ese sentido, la Suprema Corte precisa el significado de la noción de “interés público”. De acuerdo con la Suprema Corte, este concepto no corresponde al “interés del público”. Por tanto, la curiosidad o el interés morboso no encuentran cabida. Lo que debe considerarse es la relevancia pública de lo informado para la vida comunitaria, es decir, que se trate de asuntos de interés general. Así las cosas, no es exigible a una persona que soporte pasivamente la difusión periodística de datos tan relevantes sobre su vida privada, cuando su conocimiento es trivial e indiferente para el interés o debate público.

113. Finalmente, la Suprema Corte establece que la solución al conflicto entre la libertad de expresión y el derecho a la información frente al derecho a la intimidad o a la vida privada, deberá resolverse caso por caso, a fin de verificar cuál de estos derechos merece mayor protección, considerando incluso que, “tratándose de personas públicas, debe distinguirse según la proyección pública mayor o menor de la persona, dado su propia posición en la sociedad, así como la forma en que ella misma ha modulado el conocimiento público sobre su vida privada<sup>73</sup>”.

114. Ahora bien, al aplicar estas reglas jurisprudenciales al caso objeto de estudio, la Suprema Corte encontró que el derecho a la intimidad debía ceder frente a la libertad de expresión. En primer término, la Suprema Corte encontró que la persona sobre la cual versaba la información era una figura pública, no sólo por su relación con el Presidente de la República sino porque durante varios años ella misma había sido candidata y funcionaria pública de gran proyección a nivel nacional

---

<sup>70</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo 6/2009. Considerando quinto, p. 78. 7 de octubre de 2009. Ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández. Secretarios: Laura García Velasco y José Álvaro Vargas Ornelas. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/09000060.001.doc>.

<sup>71</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo 6/2009. Considerando quinto, p. 78. 7 de octubre de 2009. Ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández. Secretarios: Laura García Velasco y José Álvaro Vargas Ornelas. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/09000060.001.doc>.

<sup>72</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo 6/2009. Considerando quinto, p. 79. 7 de octubre de 2009. Ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández. Secretarios: Laura García Velasco y José Álvaro Vargas Ornelas. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/09000060.001.doc>.

<sup>73</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo Directo 6/2009. Considerando quinto, p. 81. 7 de octubre de 2009. Ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández. Secretarios: Laura García Velasco y José Álvaro Vargas Ornelas. Disponible en: <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/publico/09000060.001.doc>.

e internacional. Por ende, concluyó la Suprema Corte, ésta gozaba de una menor resistencia a la intromisión en sus derechos de personalidad. En segundo término, la Suprema Corte encontró que el extracto incluido en la publicación no debía examinarse en forma aislada sino en el contexto del artículo publicado. Al hacer este ejercicio, la Suprema Corte halló que, visto en el contexto en que el asunto se presentó, existía un interés legítimo de la sociedad de conocer dicha información. Finalmente, la Suprema Corte tuvo en consideración que la información contenida en el artículo constituía un “reportaje neutral”, que satisfacía los requisitos de veracidad y relevancia pública, pues, se limitaba a difundir un artículo de la autoría de un tercero.

## **7. Sentencia C-417/09 de la Corte Constitucional de Colombia<sup>74</sup>**

115. El 26 de junio de 2009, la Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia adoptó la sentencia C-417 de 2009, por medio de la cual, declaró incompatible con la Constitución una norma del Código Penal que indicaba que en los procesos por calumnia, cuando la persona afectada por las afirmaciones calumniosas contara con una sentencia absolutoria, el responsable de las imputaciones no podía ser eximido de responsabilidad.

### **a. Breve recuento del caso**

116. A través de acción pública de inconstitucionalidad, un grupo de ciudadanos demandó la declaración de inconstitucionalidad del artículo 224.1 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal), que excluía la *exceptio veritatis* en los procesos penales por delitos de injuria y calumnia<sup>75</sup>. Los demandantes alegaron, de un lado, que la imposibilidad de aportar pruebas sobre la veracidad de las imputaciones de cualquier conducta punible que hubieren sido objeto de sentencia absolutoria, preclusión de la investigación o cesación de procedimiento o sus equivalentes, vulneraban el principio de igualdad al establecer un trato discriminatorio e injustificado para el sujeto que se hallare en tales circunstancias. Por otro lado, alegaron que esa restricción era contraria a la Constitución por suponer vulneración del fin esencial de garantizar la vigencia de un orden justo, por desconocer los derechos de defensa y debido proceso del inculpado por calumnia, así como por atentar contra la libertad de expresión e información.

117. Tras estudiar el caso, la Corte Constitucional estableció que la norma revisada no se ajustaba a la Constitución Política de Colombia. En particular, la Corte Constitucional encontró que la norma penal no era necesaria ni estrictamente proporcional, pues en aras de proteger los derechos fundamentales a la honra y el buen nombre, y los principios constitucionales de la seguridad jurídica y la cosa juzgada, la norma eliminaba para los casos contemplados en ella la libertad de expresión en sus diversas manifestaciones. Para la Corte Constitucional, el amparo de los derechos y principios que pretendía salvaguardar la norma no exigía ni justificaba el daño que producía sobre el derecho a la libertad de expresión.

### **b. Razonamiento del tribunal y aplicación de estándares interamericanos**

118. La Relatoría Especial valora altamente que, al momento de establecer el marco jurídico aplicable al caso, la Corte Constitucional colombiana haya incorporado de manera expresa el derecho internacional de los derechos humanos a su razonamiento. Además, cabe resaltar la

---

<sup>74</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-417-09. Bogotá, Colombia. 26 de junio de 2009. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-417-09.htm>.

<sup>75</sup> La norma establecía lo siguiente: “Eximente de responsabilidad. No será responsable de las conductas descritas en los artículos anteriores quien probare la veracidad de las imputaciones. Sin embargo, en ningún caso se admitirá prueba: 1. Sobre la imputación de cualquier conducta punible que hubiere sido objeto de sentencia absolutoria, preclusión de la investigación o cesación de procedimiento o sus equivalentes, excepto si se tratare de prescripción de la acción [...]”.

importancia que tuvieron para el caso las decisiones de otras cortes y tribunales de la región que habían sido positivamente valoradas en pronunciamientos públicos de la Relatoría Especial<sup>76</sup>, así como la doctrina establecida en los informes anuales de esta oficina. La sentencia de la Corte Constitucional es, en ese sentido, un notable ejemplo de cómo los tribunales locales pueden jugar un papel trascendental en la implementación de los estándares interamericanos y, en particular, de la agenda hemisférica propuesta por la Relatoría Especial en su Informe Anual 2008, citada profusamente por la Corte Constitucional.

119. En materia de derecho comparado, la Corte Constitucional hizo un balance de la actitud de otros Estados del mundo (y de la región, en particular) sobre la tendencia hacia la despenalización de los delitos que establecen restricciones posteriores al derecho a la libertad de expresión e información. Así, la Corte Constitucional de Colombia encontró en el trabajo de la Relatoría Especial, información actualizada que le permitió estudiar la situación de otros países<sup>77</sup>. En ese sentido, la sentencia cita decisiones y leyes estudiadas en el presente capítulo, entre ellas, la reforma a la Ley de Prensa por parte de la Asamblea General del Poder Legislativo del Uruguay, y la decisión del Supremo Tribunal Federal de Brasil que elimina la Ley de Prensa de 1967.

120. Al hacer este estudio comparado, la Corte Constitucional encontró que “[d]entro de esta tendencia, resulta particularmente persuasiva la propuesta a la que invita el **sistema regional de [d]erechos humanos** [resaltado en el original]”. Para ahondar en esta materia, la Corte Constitucional colombiana se basó en el Informe Anual 2008 de la Relatoría Especial, en el cual se establece, dentro de los ingredientes que componen la “agenda hemisférica” para la defensa de tal libertad, la necesidad de “eliminar las normas que criminalizan la expresión y de impulsar la proporcionalidad de las sanciones ulteriores”<sup>78</sup>.

121. La Corte Constitucional tuvo en cuenta, especialmente, que en este informe se señala que el ideal de ciudadano que subyace a las democracias de las Américas y del sistema interamericano de protección de derechos humanos, es el de “un sujeto deliberante, que *tiene el valor de servirse de su propia inteligencia* y que está dispuesto a discutir con otros las razones de su decisión”<sup>79</sup>. En esa medida, la Corte Constitucional valoró la posición del informe que invita a que debe “tomarse en serio la idea de una ciudadanía democrática y militante”, lo que implica el “diseño de instituciones que permitan y que no inhiban o dificulten la deliberación sobre todos los asuntos y fenómenos de relevancia pública”<sup>80</sup>.

122. Para que ello pueda ser implementado en estas democracias, la Corte Constitucional establece que, “las instituciones propias del derecho sancionatorio y en especial del derecho penal resultan de particular relevancia, pues sirven como medios coercitivos para imponer una visión única y desalentar la deliberación vigorosa, siendo por lo demás incompatibles con los principios que orientan los regímenes democráticos y en particular la libertad de expresión en los términos contemplados en el art[ículo] 13 de la Convención Americana”<sup>81</sup>.

---

<sup>76</sup> Relatoría Especial – CIDH. 22 de junio de 2009. Comunicado de Prensa No. R38/09. Disponible en: <http://www.cidh.org/Relatoria/artListCat.asp?catID=1&IID=2>.

<sup>77</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-417-09. Consideraciones y fundamentos, 2.b.2.d. Bogotá, Colombia. 26 de junio de 2009. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-417-09.htm>.

<sup>78</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-417-09. Consideraciones y fundamentos, 2.b.2.d. Bogotá, Colombia. 26 de junio de 2009. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-417-09.htm>.

<sup>79</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-417-09. Consideraciones y fundamentos, 2.b.2.d. Bogotá, Colombia. 26 de junio de 2009. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-417-09.htm>.

<sup>80</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-417-09. Consideraciones y fundamentos, 2.b.2.d. Bogotá, Colombia. 26 de junio de 2009. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-417-09.htm>.

<sup>81</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-417-09. Consideraciones y fundamentos, 2.b.2.d. Bogotá, Colombia. 26 de junio de 2009. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-417-09.htm>.

123. Además, la sentencia de la Corte Constitucional resalta la posición particular que la Relatoría Especial ha dado a este tema dentro de los asuntos prioritarios de la agenda hemisférica de libertad de expresión. El tribunal colombiano cita específicamente como un tema preocupante: (i) la existencia de leyes penales de desacato, injuria y calumnia, particularmente, cuando se aplican para procesar penalmente a quienes han hecho valoraciones críticas sobre asuntos de interés público o sobre personas que tienen relevancia pública; y (ii) el uso de la legislación penal para proteger la “honra” o “reputación” de ideas o instituciones<sup>82</sup>.

124. Sobre esta materia, la Corte Constitucional señala entonces que, tanto la CIDH como la Relatoría Especial, en todos sus informes sobre el tema, “han enfatizado sobre la necesidad de *discriminalizar* el ejercicio de esta libertad y de establecer criterios de proporcionalidad para la fijación de las responsabilidades ulteriores que puedan surgir de su ejercicio abusivo, de conformidad con los principios 10 y 11 de la Declaración de Principios”<sup>83</sup>.

125. Ahora bien, a la hora de fijar el alcance jurídico de estos estándares, la Corte Colombiana demuestra un notable conocimiento de los documentos políticos del sistema interamericano y remite a las obligaciones establecidas por los Estados en las resoluciones del más alto órgano político de la OEA, la Asamblea General. En este sentido, vale citar el lenguaje de la Corte Constitucional colombiana:

“Conviene finalmente observar que mediante Resolución 2434 (XXXVIII-0/08) adoptada por la Asamblea General de la OEA, “Derecho a la libertad de pensamiento y expresión y la importancia de los medios de comunicación”, con base en la importancia ampliamente reconocida de este conjunto de libertades para consolidar las sociedades democráticas, se contempla dentro de las determinaciones adoptadas: “12. Invitar a los Estados Miembros a considerar las recomendaciones de la Relatoría Especial de la CIDH para la Libertad de Expresión en materia de difamación, en el sentido de derogar o enmendar las leyes que tipifican como delito el desacato, la difamación, la injuria y la calumnia, y, en tal sentido, regular estas conductas en el ámbito exclusivo del derecho civil”<sup>84</sup>.

126. A partir de este valioso estudio de los precedentes interamericanos, de las tendencias y objetivos hemisféricos sobre libertad de expresión, la Corte Constitucional colombiana declaró inconstitucional la norma según la cual no podría existir eximente de responsabilidad del delito de calumnia cuando la persona objeto de las afirmaciones supuestamente calumniosas hubiere sido absuelta por un juez penal. En este punto, resulta importante aclarar que la única norma demandada era la que establecía la excepción al eximente de responsabilidad del tipo penal de calumnias e injurias y no la que consagraba dicho tipo. Por esta razón, la decisión del tribunal se contrae al estudio de dicha excepción.

#### **D. Conclusiones**

127. La Relatoría Especial valora muy positivamente la jurisprudencia que se deriva de los casos a los que se hace referencia en este capítulo. Estos casos muestran la suficiencia con la que los jueces que adoptaron las decisiones aplican los estándares internacionales, lo que a su vez, no sólo resulta en una mejor aplicación de la legislación en el caso concreto, sino que además promueve

---

<sup>82</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-417-09. Consideraciones y fundamentos, 2.b.2.d. Bogotá, Colombia. 26 de junio de 2009. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-417-09.htm>.

<sup>83</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-417-09. Consideraciones y fundamentos, 2.b.2.d. Bogotá, Colombia. 26 de junio de 2009. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-417-09.htm>.

<sup>84</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-417-09. Consideraciones y fundamentos, 2.b.2.d. Bogotá, Colombia. 26 de junio de 2009. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-417-09.htm>.

la aplicación de estos estándares en casos similares, bien sea por estas mismas autoridades judiciales, o por otros tribunales.

128. La práctica judicial que se ejemplifica en los casos reseñados denota la existencia de confluencia entre el derecho internacional y el derecho constitucional para la protección de los derechos humanos. Esta confluencia ha permitido que se desarrollen mecanismos de interpretación y de aplicación de los estatutos jurídicos que buscan cumplir de manera integrada con este fin fundamental del derecho contemporáneo.

129. Dicha práctica judicial es cada vez más común en el hemisferio, lo cual es una situación positiva en la tarea del fortalecimiento tanto de mecanismos nacionales como internacionales de protección de derechos humanos. La Relatoría Especial difunde estas prácticas para que puedan ser conocidas y estudiadas por otras cortes y tribunales y por los propios órganos de verificación del sistema regional de protección de derechos humanos. Asimismo, acoge con satisfacción el hecho de que cada vez más jueces de distintos Estados encuentren en los estándares interamericanos herramientas prácticas para la resolución de casos concretos.

130. De hecho, la incorporación judicial de los estándares de libertad de expresión desarrollados por los órganos del sistema interamericano son un paso importante en la administración de justicia pronta y efectiva para las víctimas. Con esta aplicación, los Estados no sólo cumplen su labor de garantes de los derechos, sino que además evitan a las víctimas acudir de manera repetida ante las instancias internacionales para asegurar sus derechos. Así, la incorporación de estándares juega un papel fundamental para hacer efectivo el principio de subsidiaridad que caracteriza al sistema regional de protección de derechos humanos.

131. Los casos reseñados muestran, además, que la falta de remisión expresa de un texto constitucional a la Convención Americana no es un impedimento absoluto para que, a través de herramientas de interpretación constitucional, se proteja el derecho a la libertad de expresión. No obstante, la labor de incorporación sería más clara y directa para los funcionarios judiciales si los Estados eliminaran las barreras técnico normativas para la incorporación de estándares de derecho internacional de los derechos humanos. Un ejemplo de este proceso es la incorporación de la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Interamericana y la CIDH en la nueva legislación uruguaya, antes citada.

132. En la tarea de incorporación doméstica de estándares internacionales, los informes de la Relatoría Especial pueden constituir una útil herramienta para los funcionarios judiciales. Ello, en razón de que los informes, además de aclarar la interpretación de los contenidos del derecho a la libertad de expresión, se han dado a la tarea de recopilar los estándares que en la materia han desarrollado la CIDH y la Corte Interamericana. De esta forma, los funcionarios judiciales tienen a su disposición un material que busca proporcionar las herramientas necesarias para la resolución de los casos, pues facilita la determinación del marco normativo aplicable y del contenido y alcance de los derechos y obligaciones en la materia.

133. La Relatoría Especial reconoce la labor de los tribunales que emitieron las decisiones aquí estudiadas y los alienta a que continúen con su labor de defensa de los derechos humanos. Asimismo, la Relatoría Especial invita a otros tribunales para que consideren estas prácticas como un ejemplo digno de consolidación hemisférica.

134. En adelante, la Relatoría Especial hará seguimiento a decisiones de este tipo e invita a que los tribunales nacionales que decidan casos con técnicas de incorporación similares o novedosas a que pongan en conocimiento de esta oficina sus decisiones. La Relatoría Especial se compromete a estudiar y difundir las mejores prácticas en esta materia y espera aumentar el diálogo fluido con funcionarios judiciales para avanzar en este importante proceso de mutuo aprendizaje.