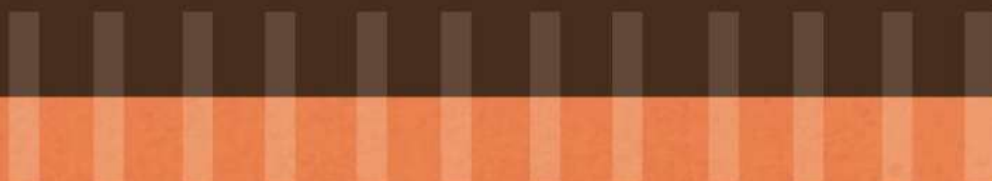


# Marco jurídico interamericano **sobre el derecho a la libertad de expresión**



Relatoría Especial para la Libertad de Expresión  
Comisión Interamericana de Derechos Humanos  
Actualización 2025



# Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión: Actualización 2025

---

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

---

Actualización:  
Pedro Vaca Villarreal  
Relator Especial para la Libertad de Expresión

Texto original:  
Catalina Botero  
Relatora Especial para la Libertad de Expresión  
(2008-2014)



OEA

Más derechos  
para más gente

CIDH  
Comisión Interamericana  
de Derechos Humanos

RELE  
RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

## **Comisión Interamericana de Derechos Humanos**

### **Miembros**

José Luis Caballero Ochoa

Andrea Pochak

Arif Bulkan

Roberta Clarke

Carlos Bernal Pulido

Edgar Stuardo Ralón Orellana

Gloria Monique de Mees

### **Secretaria Ejecutiva**

Tania Renaum Panszi

### **Jefa de Gabinete**

Patricia Colchero Aragonés

### **Secretaria Ejecutiva Adjunta para el Monitoreo, Promoción y Cooperación Técnica**

María Claudia Pulido Escobar

### **Secretario Ejecutivo Adjunto para el Sistema de Peticiones y Casos**

Jorge Meza Flores

### **Relator Especial para la Libertad de Expresión**

Pedro Vaca Villarreal

### **Relator Especial sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y**

**Ambientales**

Javier Palummo Lantes

## OAS Cataloging-in-Publication Data

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

Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión: Actualización 2025 / Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

v. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L/V/II)

ISBN 978-0-8270-7971-7

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. II. Title. III. Series.

OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.29/25

*Actualización elaborada gracias al apoyo financiero de la Unión Europea.*



## **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 de la CIDH                                   |
| Tribunal Europeo:          | Tribunal Europeo de Derechos Humanos                                                          |

## ÍNDICE

|                                                                                                                                                                         |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>PRÓLOGO .....</b>                                                                                                                                                    | <b>5</b>  |
| <b>I. IMPORTANCIA Y FUNCIÓN DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN .....</b>                                                                                            | <b>7</b>  |
| A. Importancia de la libertad de expresión en el marco jurídico interamericano.....                                                                                     | 7         |
| B. Funciones del derecho a la libertad de expresión .....                                                                                                               | 8         |
| C. Condiciones habilitantes de la libertad de expresión .....                                                                                                           | 9         |
| <b>II. CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN .</b>                                                                                         | <b>11</b> |
| A. Titularidad del derecho a la libertad de expresión .....                                                                                                             | 11        |
| B. Doble dimensión —individual y colectiva— de la libertad de expresión.....                                                                                            | 11        |
| C. Deberes y responsabilidades que forman parte del contenido de la libertad de expresión .....                                                                         | 14        |
| <b>III. TIPOS DE DISCURSO PROTEGIDOS POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN .....</b>                                                                                             | <b>14</b> |
| A. Tipos de discurso protegidos según su forma .....                                                                                                                    | 14        |
| 1. Formas de expresión específicamente protegidas por los instrumentos interamericanos .....                                                                            | 14        |
| B. Tipos de discurso protegidos según su contenido.....                                                                                                                 | 19        |
| 1. Presunción de cobertura <i>ab initio</i> para todo tipo de expresiones, incluidos los discursos ofensivos, chocantes o perturbadores.....                            | 19        |
| 2. Discursos especialmente protegidos .....                                                                                                                             | 20        |
| a. Asuntos de interés público .....                                                                                                                                     | 20        |
| El discurso político, incluido el discurso opositor .....                                                                                                               | 22        |
| Denuncias sobre corrupción .....                                                                                                                                        | 23        |
| Discurso sobre personas funcionarias públicas en ejercicio de sus funciones y sobre personas candidatas a ocupar cargos públicos.....                                   | 24        |
| Discursos relativos a información ambiental .....                                                                                                                       | 34        |
| Discursos relacionados a la lucha contra la violencia y discriminación contra las mujeres por razones de género y a la igualdad de género entre mujeres y hombres ..... | 35        |
| b. Discursos que expresan elementos esenciales de la identidad o dignidad personales .....                                                                              | 36        |
| Elementos que expresan la identidad de una etnia.....                                                                                                                   | 36        |
| Elementos de la identidad religiosa .....                                                                                                                               | 38        |
| Elementos que expresan la orientación sexual y la identidad de género .....                                                                                             | 38        |
| C. Discursos no protegidos por la libertad de expresión.....                                                                                                            | 39        |
| <b>IV. LIMITACIONES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN .....</b>                                                                                                                | <b>41</b> |
| A. Admisibilidad de limitaciones bajo la Convención Americana .....                                                                                                     | 41        |
| B. Condiciones que deben cumplir las limitaciones para ser legítimas según la Convención Americana.....                                                                 | 43        |
| 1. Regla general: Compatibilidad de las limitaciones con el principio democrático ....                                                                                  | 43        |
| 2. Condiciones específicas derivadas del artículo 13.2: El test tripartito.....                                                                                         | 43        |
| a. Las limitaciones deben establecerse mediante leyes redactadas de manera clara y precisa.....                                                                         | 43        |
| b. Las limitaciones deben estar orientadas al logro de los objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana.....                                            | 45        |
| La “protección de los derechos de los demás” como objetivo que justifica limitar la libertad de expresión.....                                                          | 45        |

|                                                                                                                                                                                                                                                         |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| La noción de seguridad nacional para efectos de la imposición de limitaciones a la libertad de expresión.....                                                                                                                                           | 46        |
| Contenido de la noción de “orden público” para efectos de la imposición de limitaciones a la libertad de expresión .....                                                                                                                                | 47        |
| La protección de la salud pública .....                                                                                                                                                                                                                 | 48        |
| <b>c. 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.....</b> | <b>48</b> |
| <b>3. Tipos de limitaciones incompatibles con el artículo 13 de la Convención Americana .....</b>                                                                                                                                                       | <b>50</b> |
| a. Las limitaciones no deben equivaler a censura previa, por lo cual, únicamente pueden ser establecidas mediante responsabilidades ulteriores y proporcionales. ....                                                                                   | 50        |
| b. Las limitaciones no pueden ser discriminatorias ni producir efectos discriminatorios.....                                                                                                                                                            | 51        |
| c. Las limitaciones no se pueden imponer a través de medios indirectos como los que proscribe el artículo 13.3 de la Convención Americana .....                                                                                                         | 53        |
| <b>4. Carácter excepcional de las limitaciones.....</b>                                                                                                                                                                                                 | <b>55</b> |
| <b>C. Estándares de control más estrictos para ciertas limitaciones en atención al tipo de discurso sobre el que recaen.....</b>                                                                                                                        | <b>55</b> |
| <b>D. Medios de limitación de la libertad de expresión para proteger los derechos establecidos en el artículo 11 de la CADH.....</b>                                                                                                                    | <b>56</b> |
| 1. Reglas generales .....                                                                                                                                                                                                                               | 56        |
| 2. Incompatibilidad fundamental entre las “leyes de desacato” y la Convención Americana.....                                                                                                                                                            | 61        |
| 3. Incompatibilidad de la sanción penal en el Sistema Interamericano .....                                                                                                                                                                              | 64        |
| 4. Los casos SLAPP .....                                                                                                                                                                                                                                | 66        |
| 5. Casos en los que la Corte Interamericana ha examinado el conflicto entre el derecho a la libertad de expresión y derechos personalísimos de quienes ejercen funciones públicas, como el derecho a la honra y reputación, .....                       | 67        |
| <b>E. El delito de sedición y la libertad de expresión .....</b>                                                                                                                                                                                        | <b>78</b> |
| <b>V. LA PROHIBICIÓN DE LA CENSURA Y DE LAS RESTRICCIONES INDIRECTAS A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN .....</b>                                                                                                                                               | <b>79</b> |
| A. La prohibición de la censura previa directa .....                                                                                                                                                                                                    | 79        |
| 1. La cuestión del bloqueo y el filtrado de contenidos en internet .....                                                                                                                                                                                | 82        |
| 2. La cuestión de la censura previa de espectáculos públicos.....                                                                                                                                                                                       | 84        |
| B. La prohibición de restricciones indirectas a la libertad de expresión por las autoridades .....                                                                                                                                                      | 84        |
| 1. La interceptación de comunicaciones y la colocación de micrófonos para la escucha de conversaciones como una violación al derecho a la libertad de expresión .....                                                                                   | 88        |
| C. La prohibición de restricciones indirectas a la libertad de expresión por causas distintas al abuso de restricciones estatales .....                                                                                                                 | 89        |
| <b>VI. PERIODISTAS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL .....</b>                                                                                                                                                                                            | <b>91</b> |
| A. Importancia del periodismo y de los medios para la democracia. Caracterización del periodismo bajo la Convención Americana .....                                                                                                                     | 91        |
| B. Responsabilidad inherente al ejercicio del periodismo.....                                                                                                                                                                                           | 93        |
| C. Derechos de las personas periodistas y deberes estatales de protección de su integridad e independencia y de los medios de comunicación.....                                                                                                         | 95        |
| 1. El derecho de informar libremente sobre lo que ocurre en la comunidad y de definir la línea informativa.....                                                                                                                                         | 95        |
| 2. El derecho a la reserva de fuentes .....                                                                                                                                                                                                             | 96        |
| 3. El deber del Estado de prevenir la violación de derechos humanos de periodistas. ....                                                                                                                                                                | 96        |

|                                                                                                                                                                      |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4. El derecho de recibir protección del Estado, considerando el impacto diferenciado en grupos en situación de vulnerabilidad .....                                  | 101        |
| 5. El deber del Estado de combatir la impunidad .....                                                                                                                | 103        |
| D. Periodistas que cubren situaciones de conflicto armado o de emergencia .....                                                                                      | 106        |
| E. Violencia y discriminación contra mujeres periodistas por razones de género .....                                                                                 | 107        |
| F. Condiciones inherentes al funcionamiento de los medios de comunicación .....                                                                                      | 108        |
| G. La protección de la radiodifusión comunitaria .....                                                                                                               | 109        |
| <b>VII. EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN POR PARTE DE PERSONAS QUE EJERCEN LA FUNCIÓN PÚBLICA .....</b>                                                      | <b>112</b> |
| A. Deberes generales a los que está sujeto el ejercicio de la libertad de expresión por parte de personas que ejercen la función pública .....                       | 112        |
| B. El deber de confidencialidad al que pueden estar sujetos ciertos tipos de información manejada por el Estado .....                                                | 117        |
| C. El derecho y deber las personas funcionarias públicas de efectuar denuncias de violaciones a los derechos humanos .....                                           | 117        |
| D. La situación particular de los miembros de las Fuerzas Armadas .....                                                                                              | 118        |
| E. La situación particular de las personas operadoras de justicia .....                                                                                              | 119        |
| <b>VIII. LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN EL ÁMBITO DE LOS PROCESOS ELECTORALES Y EN CONTEXTOS DE GOLPE DE ESTADO .....</b>                                               | <b>121</b> |
| <b>IX. LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL EJERCICIO DEL DERECHO DE REUNIÓN, DE LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE LOS DERECHOS POLÍTICOS – EL DERECHO A LA PROTESTA .....</b> | <b>123</b> |
| A. Protesta social .....                                                                                                                                             | 124        |
| <b>X. LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN EL ÁMBITO DE LA DEFENSA DE DERECHOS LABORALES .....</b>                                                                            | <b>126</b> |
| <b>XI. PLURALISMO, DIVERSIDAD Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN .....</b>                                                                                                      | <b>128</b> |
| <b>XII. LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INTERNET .....</b>                                                                                                                   | <b>131</b> |
| A. La importancia de la libertad de expresión en internet .....                                                                                                      | 131        |
| B. Desafíos de la libertad de expresión en internet .....                                                                                                            | 133        |
| C. Gobernanza e interjurisdiccionalidad .....                                                                                                                        | 136        |
| D. Vigilancia masiva y privacidad .....                                                                                                                              | 138        |

## PRÓLOGO

En el marco de los 25 años de su creación, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH presenta la edición actualizada del Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión. Su primera edición en 2009, elaborada por la Relatora Especial Catalina Botero y su equipo de trabajo, desarrolló un análisis sistematizado de los estándares interamericanos en materia de libertad de expresión.

Esta edición constituye una actualización del texto original, con el fin de incorporar los avances desarrollados por el sistema interamericano. Se ha procurado respetar el enfoque y la estructura del documento original, sin perjuicio de realizar modificaciones para adecuarles a los avances identificados.

Así como el documento original, esta actualización facilita que los principios regionales sobre el derecho a la libertad de expresión estén al alcance de personas legisladoras, juezas, abogadas y operadoras jurídicas en general comprometidas con los valores de la democracia y de los derechos humanos. Este «Marco jurídico» es una herramienta relevante para fortalecer al Estado de Derecho frente al derecho a la libertad de expresión en las Américas.

El documento inicia con la presentación de 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: la individual —que garantiza la libre expresión de ideas, informaciones y opiniones a todas las personas—; y la colectiva —que garantiza el derecho de la sociedad en su conjunto a recibir información e ideas de toda índole. En este punto, el presente Marco Jurídico agrega un apartado dedicado a las condiciones habilitantes para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión. Asimismo, el informe profundiza en el reconocimiento constante, por parte de la jurisprudencia interamericana, de las múltiples facetas y formas de ejercer el derecho a la libertad de expresión, como el derecho a la identidad —incluyendo la identidad de género—, la manifestación de la identidad religiosa, la libertad académica, la libertad de expresión artística, el ejercicio del derecho de huelga y otras libertades sindicales, el ejercicio del derecho a presentar recursos judiciales y el derecho a la protesta.

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 relevante en el universo de protección del sistema por su estrecha relación con las instituciones democráticas. Este principio se manifiesta en reiterados estándares que la Corte y la Comisión Interamericanas han venido desarrollando un ejemplo es la mayor tolerancia a las críticas que deben soportar las personas que ejercen funciones públicas en tanto están sometidas a un escrutinio mayor por parte de la sociedad. A partir de la actualización jurisprudencial, la Relatoría identificó que en los últimos 15 años el sistema interamericano amplió el catálogo de discursos especialmente protegidos: la información sobre el medio ambiente, las expresiones que denuncian de violencias de género contra las mujeres, y la expresión que denuncia hechos de corrupción ahora también se enmarcan dentro los discursos con protección acentuada por su interés público. Asimismo, el sistema continuó desarrollando estándares sobre las formas discursivas un elemento integral de la identidad y dignidad personales, por lo que también ameritan un nivel especial de protección.

Al igual que con el delito de desacato en el informe publicado en 2009, esta edición del Marco Jurídico Interamericano también evalúa cómo el delito de sedición plantea desafíos importantes para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión. Este aporte es además oportuno considerando la regresión de la democracia, el auge autoritario en la región y el retorno de los castigos de cárcel y criminalización de personas por sus expresiones, pensamientos e ideas.

Por otro lado, el documento destaca que 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 explotación sexual infantil son expresiones no protegidas por

la Convención. En la presente edición, la Relatoría agrega reflexiones sobre la aplicación del Plan de acción de Rabat de las Naciones Unidas y los discursos discriminatorios.

Las condiciones bajo las cuales las limitaciones al derecho a la libertad de expresión son admisibles persisten como uno de los temas de mayor importancia en el hemisferio. En efecto, la jurisprudencia interamericana ha desarrollado una prueba tripartita que se debe usar para determinar si las restricciones a la libertad de expresión 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 los objetivos imperiosos reconocidos por la Convención y que sean necesarias en una sociedad democrática; y que las limitaciones acrediten proporcionalidad. Cuando se trata de la restricción de discursos especialmente protegidos, la jurisprudencia interamericana ha interpretado de modo más estricto estas limitaciones y ha señalado su carácter excepcional, tal y como se muestra en los casos que aquí se analizan.

Por último, esta edición actualizada repasa la jurisprudencia interamericana relativa a diversas cuestiones que resultan relevantes para las sociedades democráticas actuales: la censura directa e indirecta; las garantías especiales de protección para 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 este aspecto, el informe se actualiza con base en el entendimiento del SIDH consistente en la no procedencia convencional del uso del derecho penal para proteger el honor de quienes ejercen funciones públicas en distintos casos, así como también del enfoque recientemente dado por la Corte IDH a las demandas estratégicas contra la participación pública y por qué son consideradas un uso abusivo del derecho, bien sea por vía penal o civil cuando resulte desproporcionada.

Esta actualización continúa identificando los deberes que deben atender quienes ejercen funciones públicas en el momento de pronunciarse públicamente y profundiza los estándares en el capítulo atinente a las personas militares; también agrega un nuevo apartado dedicado al ejercicio del derecho a la libertad de expresión por parte de las personas operadoras de justicia.

La presente edición del Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión cuenta con particulares referencias al desarrollo de los derechos de las personas periodistas de ser protegidas en situación de riesgo y el deber de prevención de los Estados. Ello incluye una mirada específica al rol de las mujeres periodistas. Asimismo, el nuevo Marco Jurídico añade un apartado específico dedicado al derecho a la protesta, así como al ejercicio del derecho a la libertad de expresión en internet.

## I. IMPORTANCIA Y FUNCIÓN DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

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

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

2. 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>.

3. 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

<sup>1</sup> El artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (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” (Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) (CADH), San José, Costa Rica, 1969, art. 13).

<sup>2</sup> El artículo IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (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” (Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Bogotá, Colombia, 1948, art. IV).

<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 respeto al Estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia” (Carta Democrática Interamericana, Lima, Perú, 2001, art. 4).

<sup>4</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 50; CIDH, Informe Anual 1994. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE). 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 11.230, Fondo, Francisco Martorell (Chile), 3 de mayo de 1996, párr. 56.

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

de los demás derechos fundamentales, como su función esencial dentro de los regímenes democráticos, según se explica a continuación.

## **B. Funciones del derecho a la libertad de expresión**

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

5. 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<sup>7</sup>. 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 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.

6. 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>8</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>9</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>10</sup>.

7. 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 las personas funcionarias estatales, no sería posible si este derecho no fuera garantizado.

<sup>7</sup> CIDH, *Informe No. 27/18*, Caso 12.127, Fondo (Publicación), Vladimiro Roca Antunez y otros (Cuba), 24 de febrero de 2018, párr. 79.

<sup>8</sup> Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 70; Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 85; Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 112; Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 82; Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 105; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 116.

<sup>9</sup> Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 70; Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 85; Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 116; Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 86.

<sup>10</sup> CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Transcritos en: Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Reparaciones y Costas. 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 IDH. Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 61. b).

8. 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>11</sup> y para hacer operativos los “mecanismos de control y denuncia ciudadana”<sup>12</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 y ciudadanas. 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>13</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 aquella que pueda mantener abiertamente un debate público y riguroso sobre sí misma”<sup>14</sup>.

### C. Condiciones habilitantes de la libertad de expresión

11. La CIDH ha recordado en reiteradas oportunidades que quienes ejercen funciones públicas gozan del derecho a la libertad de expresión<sup>15</sup>. Sin embargo, la Corte IDH también señaló que, bajo ciertas circunstancias, aun cuando los discursos oficiales no autoricen, instiguen, ordenen, instruyan o promuevan expresamente actos de violencia contra determinados ciudadanos, los discursos emitidos desde el Estado —y particularmente su reiteración y contenido— pueden aumentar la “vulnerabilidad relativa” de estos

<sup>11</sup> Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 70; Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 85; Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 116; Corte IDH. Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 86; Corte IDH. Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 75; CIDH, *Informe No. 130/99*, Caso 11.740, Fondo, Víctor Manuel Oropeza (México), 19 de noviembre de 1999, párr. 46; Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 105; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 116.

<sup>12</sup> Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 105; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 116; Corte IDH. Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248, párr. 141; Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 165; Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 154; Corte IDH. Caso Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 13 de marzo de 2018. Serie C No. 352, párr. 174; Corte IDH. Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 95; Corte IDH. Caso Urrutia Laubreaux Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2020. Serie C No. 409, párr. 77; Corte IDH. Caso Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2022. Serie C No. 451, párr. 65.

<sup>13</sup> CIDH, *Informe No. 38/97*, Caso 10.548, Fondo, Hugo Bustíos Saavedra (Perú), 16 de octubre de 1997, párr. 72.

<sup>14</sup> CIDH, *Informe Anual 1994*, Informe de la RELE. 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>15</sup> CIDH, RELE, *Informe Marco jurídico interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión*, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 2/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 200.

grupos y así el riesgo al que se encuentran enfrentados<sup>16</sup>. Estos principios generales imponen a las personas que ejercen funciones públicas una serie de obligaciones positivas tendientes a crear un clima o entorno favorable y libre de violencia para el ejercicio de la libertad de expresión de la sociedad en su conjunto, bajo la premisa de que esas obligaciones resultan necesarias para que el ejercicio de este derecho sea pleno y libre de todo tipo de restricciones.

12. Estas obligaciones son especialmente relevantes ante el “deterioro generalizado del debate público”<sup>17</sup>, un fenómeno que en los últimos años ha sido objeto de preocupación para la CIDH. La democracia, para funcionar, necesita de un debate público robusto y desinhibido. Las discusiones democráticas deben ser amplias y con plenas garantías para la controversia; deben ser vigorosas y plurales<sup>18</sup>. En este sentido, es relevante señalar que la plena vigencia del Estado de derecho es condición indispensable para el pleno goce de la libertad de expresión. La experiencia histórica en nuestra región muestra que violaciones de principios básicos del Estado de derecho —como la división de poderes, el resguardo de la independencia judicial, y el funcionamiento de las instituciones de acuerdo con las reglas constitucionales— suelen estar precedidas de violaciones serias y sistemáticas de la libertad de expresión.

13. Quienes protagonizan discusiones y debates que interesan a toda la sociedad también participan de un espacio público y de unas garantías a la libertad de expresión que están “llamados a cuidar”<sup>19</sup>. Esta obligación recae sobre los funcionarios y funcionarias públicas, pero también alcanza a personas en posiciones de liderazgo o con un poder, influencia y/o alcances significativos en la esfera pública, como personas candidatas a cargos públicos, líderes y titulares de cargos de partidos políticos, y demás personas que participan explícitamente en asuntos políticos de manera influyente<sup>20</sup>. El deber de cuidado sobre el debate público es especialmente alto cuando el impacto que tienen estas personas en la deliberación sobre asuntos de interés público es relevante.

14. Las personas afectadas por estas obligaciones deben prestar mayor atención al lenguaje que utilizan a la hora de participar del debate público y anticipar las consecuencias de sus expresiones. Deben abstenerse de discursos que alimenten a la violencia o alienten el odio<sup>21</sup>. Por su parte, los partidos políticos —en tanto son colectividades de las que surgen buena parte de las personas sobre las cuales pesan estas obligaciones— deben adoptar y aplicar medidas, como códigos internos de conducta, que establezcan normas mínimas de comportamiento para sus funcionarios o funcionarias, o estrategias de campaña para personas candidatas a cargos de elección popular, incluso para hacer frente a los discursos que promuevan la intolerancia, la discriminación o el odio, o que constituyan desinformación deliberada destinada a limitar la libertad de expresión u otros derechos humanos<sup>22</sup>. También deben considerar la posibilidad de introducir o participar en iniciativas interpartidarias orientadas a contrarrestar la intolerancia, la discriminación y la desinformación, y promover el entendimiento intercultural, la inclusión social y el respeto a la diversidad<sup>23</sup>.

15. En particular, quienes ejercen funciones públicas están obligados a procurar la verosimilitud de sus expresiones, a no mentir deliberadamente, como una obligación derivada del derecho de acceso a la información pública<sup>24</sup>. Asimismo, ciertos funcionarios o funcionarias públicas están obligadas a ser imparciales en la ejecución de sus funciones y resguardar las garantías de debido proceso protegidas por el

<sup>16</sup> Corte IDH. Caso Ríos Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 145; Corte IDH. Caso Perozo Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 157.

<sup>17</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 26/21, La CIDH advierte un punto de inflexión de la libertad de expresión en internet y convoca a diálogo en la región, 5 de febrero de 2021; ONU, OSCE, CIDH/RELE, CADHP, Declaración Conjunta 2021 sobre líderes políticos, personas que ejercen la función pública, y libertad de expresión, 20 de octubre de 2021.

<sup>18</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 26/21, La CIDH advierte un punto de inflexión de la libertad de expresión en internet y convoca a diálogo en la región, 5 de febrero de 2021.

<sup>19</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 26/21, La CIDH advierte un punto de inflexión de la libertad de expresión en internet y convoca a diálogo en la región, 5 de febrero de 2021.

<sup>20</sup> ONU, OSCE, CIDH/RELE, CADHP, Declaración Conjunta 2021 sobre líderes políticos, personas que ejercen la función pública, y libertad de expresión, 20 de octubre de 2021.

<sup>21</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 26/21, La CIDH advierte un punto de inflexión de la libertad de expresión en internet y convoca a diálogo en la región, 5 de febrero de 2021.

<sup>22</sup> ONU, OSCE, CIDH/RELE, CADHP, Declaración Conjunta 2021 sobre líderes políticos, personas que ejercen la función pública, y libertad de expresión, 20 de octubre de 2021.

<sup>23</sup> ONU, OSCE, CIDH/RELE, CADHP, Declaración Conjunta 2021 sobre líderes políticos, personas que ejercen la función pública, y libertad de expresión, 20 de octubre de 2021.

<sup>24</sup> Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 75

artículo 8 de la Convención Americana; una obligación que tiene consecuencias en su actividad expresiva, toda vez que puede afectar su imparcialidad<sup>25</sup>. Por otro lado, la Corte IDH ha señalado los riesgos que pueden generar quienes ejercen altas funciones públicas través de sus expresiones, especialmente sobre colectivos vulnerables o vulnerabilizados<sup>26</sup>. De este conjunto de obligaciones precisas es posible derivar, de modo razonable, obligaciones de cuidado del debate público, que alcanzan sobre todo a las personas que participan más activamente de él y le dan forma gracias a su alcance e influencia.

16. Las vocerías del Estado deben abstenerse de hacer declaraciones que puedan promover la intolerancia, la discriminación o la desinformación y, en cambio, deben aprovechar sus posiciones de liderazgo para contrarrestar estos daños sociales y promover el entendimiento intercultural y el respeto a la diversidad<sup>27</sup>. Las voces oficiales también deben abstenerse de hacer declaraciones deliberadamente falsas y/o que ataquen la integridad de los y las periodistas, quienes trabajan en los medios de comunicación o las personas defensoras de los derechos humanos<sup>28</sup>. Asimismo, los Estados deben abstenerse de realizar acciones de espionaje ilegal sobre personas que ejercen actividades legítimas y de especial protección en una sociedad democrática, como lo son el periodismo y la defensa de derechos humanos; no sólo por la violación al derecho a la privacidad y la vida privada que esas acciones suponen en sí mismas, sino por los efectos inhibitorios que ese tipo de accionar tienen sobre los ciudadanos o ciudadanas que participan del debate público<sup>29</sup>.

## II. CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

### A. Titularidad del derecho a la libertad de expresión

17. 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.

18. 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>30</sup>. En este sentido, por ejemplo, en la sentencia del caso Tristán 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>31</sup>.

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

19. 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 utilizar cualquier medio apropiado para difundir opiniones, ideas e

<sup>25</sup> Por ejemplo, Corte IDH. Caso Urrutia Laubreaux Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2020. Serie C No. 409, párr. 84.

<sup>26</sup> Corte IDH. Caso Ríos Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero 2009. Serie C No. 194, párr. 145; Caso Perozo Vs. Venezuela. 195. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 157.

<sup>27</sup> Corte IDH. Caso Ríos Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero 2009. Serie C No. 194, párr. 145; Caso Perozo Vs. Venezuela. 195. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 157.

<sup>28</sup> Corte IDH. Caso Ríos Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero 2009. Serie C No. 194, párr. 145; Caso Perozo Vs. Venezuela. 195. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 157.

<sup>29</sup> ONU, OSCE, CIDH/RELE, CADHP, Declaración Conjunta 2021 sobre líderes políticos, personas que ejercen la función pública, y libertad de expresión, 20 de octubre de 2021.

<sup>30</sup> Corte IDH. Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 98; Corte IDH. Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 98; Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párr. 90; Corte IDH. 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>31</sup> Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 114. Este mismo criterio fue utilizado en Corte IDH. Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 98.

informaciones y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios<sup>32</sup>; y una dimensión colectiva o social, consistente tanto 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>33</sup> como el derecho a difundir la propia expresión<sup>34</sup>.

20. 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>35</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>36</sup>.

<sup>32</sup> Corte IDH. Caso Leguizamón Zaván y otros Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de noviembre de 2022. Serie C No. 473, párr. 55; Corte IDH. Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 96; Corte IDH. Caso Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 13 de marzo de 2018. Serie C No. 352, párr. 172; Corte IDH. Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 136; Corte IDH. Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, Miembros y Activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párr. 372; Corte IDH. Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248, párr. 138; Corte IDH. Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 96; Corte IDH. Caso Urrutia Laubreaux Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2020. Serie C No. 409, párr. 78.

<sup>33</sup> Corte IDH. Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248, párr. 137; Corte IDH. Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 42; Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 53; Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 75; Corte IDH. Caso López Álvarez Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1<sup>o</sup> 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 IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101.1 a); Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 108; Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 146; Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 77; Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 64; Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 30; CIDH, Informe Anual 1994, Informe de la RELE, 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 11.740, Fondo, Víctor Manuel Oropeza (México), 19 de noviembre de 1999, párr. 51; CIDH, Informe No. 11/96, Caso 11.230, Fondo, Francisco Martorell (Chile), 3 de mayo de 1996, párr. 53.

<sup>34</sup> Corte IDH. Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248, párr. 138; Corte IDH. Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 136.

<sup>35</sup> Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 110; Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 79; Corte IDH. Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 66; Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 32; CIDH, Informe Anual 1994, Informe de la RELE, 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; Corte IDH, Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párr. 89; Corte IDH. Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 94; Corte IDH. Caso Bedoya Lima y otra Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2021. Serie C No. 431, párr. 106.

<sup>36</sup> Corte IDH. Caso Integrantes y Militantes de la Unión Patriótica Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de julio de 2022. Serie C No. 455, párr. 314; Corte IDH. Caso Urrutia Laubreaux Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2020. Serie C No. 409, párr. 79; Corte IDH. Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 97; Corte IDH. Caso Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 13 de marzo de 2018. Serie C No. 352, párr. 172; Corte IDH, Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párr. 89; Corte IDH. Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 66; Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 32; Corte IDH. Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 136.

21. 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>37</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.

22. 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>38</sup>.

23. 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>39</sup>. Así, la Corte Interamericana ha señalado que “en una sociedad democrática, los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros”<sup>40</sup>.

24. Este principio es especialmente relevante en internet, como tecnología que ha facilitado la participación en el debate público de millones de personas y que se ha convertido en un canal protagónico a través del cual fluye la información en nuestras sociedades. La libertad de expresión se aplica a internet del mismo modo que a todos los medios de comunicación. Las restricciones a la libertad de expresión en internet solo resultan aceptables cuando cumplen con los estándares internacionales que disponen, entre

<sup>37</sup> Corte IDH. *Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248, párr. 137; Corte IDH. *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 107; Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 81; Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 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 IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101. 1) a); CIDH, *Informe No. 90/05*, Caso 12.142, Fondo, Alejandra Marcela Matus Acuña (Chile), 24 de octubre de 2005, párr. 39.

<sup>38</sup> Corte IDH. *Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 100; Corte IDH. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párr. 89; Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 80; Corte IDH. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 149; Corte IDH. *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. 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 IDH. *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101. 1) a); Corte IDH. *Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 135; Corte IDH. *Caso López Lone y otros Vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 166; Corte IDH. *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 152; Corte IDH. *Caso Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 13 de marzo de 2018. Serie C No. 352, párr. 171; Corte IDH. *Caso Urrutia Laubreaux Vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2020. Serie C No. 409, párr. 80; Corte IDH. *Caso Bedoya Lima y otra Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2021. Serie C No. 431, párr. 106; Corte IDH. *Caso Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2022. Serie C No. 451, párr. 62; Corte IDH. *Caso Integrantes y Militantes de la Unión Patriótica Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de julio de 2022. Serie C No. 455, párr. 315; Corte IDH. *Caso Leguizamón Zaván y otros Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de noviembre de 2022. Serie C No. 473, párr. 53.

<sup>39</sup> Corte IDH. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 33.

<sup>40</sup> Corte IDH. *Caso Baraona Bray Vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2022. Serie C No. 481, párr. 89; Corte IDH. *Caso Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2022. Serie C No. 451, párr. 64.

otras cosas, que deberán estar previstas por la ley y perseguir una finalidad legítima reconocida por el derecho internacional y ser necesarias para alcanzar dicha finalidad<sup>41</sup>.

25. El principio de la doble dimensión de la libertad de expresión supone entonces la necesidad de resguardar el derecho individual a ejercer la libertad de expresión en internet, libre de censura previa y restricciones arbitrarias, filtrados obligatorios o desproporcionados, o medidas de bloqueo que restrinjan a discursos especialmente protegidos<sup>42</sup>. Estas obligaciones recaen directamente sobre los Estados.

26. Asimismo, las empresas deben procurar —en seguimiento a su responsabilidad de respetar los derechos humanos— que sus normas y prácticas no afecten de modo desproporcionado el ejercicio legítimo de la libertad de expresión, en particular respecto de discursos especialmente protegidos<sup>43</sup>. La aplicación de sanciones desde las empresas por usos y abusos en sus plataformas puede tener un impacto silenciador en el debate público. Las medidas que tomen las empresas deben ser adoptadas siguiendo criterios de necesidad y proporcionalidad, y no deben impedir u obstaculizar de manera arbitraria las posibilidades de expresión de las personas en internet<sup>44</sup>. Las empresas intermediarias deben establecer condiciones de servicio transparentes, claras y accesibles; y deben notificar a los usuarios de las acciones sancionatorias de moderación que los afecten, garantizando la posibilidad de cuestionar esas acciones bajo condiciones de debido proceso a través de recursos internos prejudiciales<sup>45</sup>.

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

27. 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.

## **III. TIPOS DE DISCURSO PROTEGIDOS POR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN**

### **A. Tipos de discurso protegidos según su forma**

#### **1. Formas de expresión específicamente protegidas por los instrumentos interamericanos**

28. 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.

29. 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

<sup>41</sup> ONU, OSCE, CIDH/RELE, CADHP, *Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet*, 1 de junio de 2011.

<sup>42</sup> CIDH, RELE, *Informe Libertad de expresión e Internet*, OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 11/13, 31 de diciembre de 2013, párrs. 89-90.

<sup>43</sup> En el capítulo III de este informe, se desarrollan apartados acerca de los discursos protegidos por su forma y contenido; y se pone particular énfasis respecto de los discursos especialmente protegidos por su contenido (ver cap. III.B.2).

<sup>44</sup> CIDH, RELE, *Informe Libertad de expresión e Internet*, OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 11/13, 31 de diciembre de 2013, párr. 111; ONU, OSCE, CIDH/RELE, CADHP, *Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet*, 1 de junio de 2011.

<sup>45</sup> CIDH, RELE, *Informe Libertad de expresión e Internet*, OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 11/13, 31 de diciembre de 2013, párrs. 112-115.

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”.

30. 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<sup>46</sup>, 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>47</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>48</sup>, y orientado a cumplir—como se verá más adelante—con una importante función democrática<sup>49</sup>.

31. 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.

32. 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>50</sup>.

33. El derecho a hablar implica necesariamente el derecho de las personas a utilizar el idioma que elijan para expresarse<sup>51</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>52</sup>.

34. El derecho a escribir, esto es, a expresar en forma escrita o impresa los pensamientos, ideas, información u opiniones<sup>53</sup>, también en el idioma que quien se expresa elija para hacerlo. La CIDH y la Corte

<sup>46</sup> Corte IDH. Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género (interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belem do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre). Opinión Consultiva OC-27/21. 5 de mayo de 2021. Serie A No. 27, párr. 133.

<sup>47</sup> Corte IDH. Caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 75.

<sup>48</sup> CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Transcritos en: Corte IDH. Caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 143. d).

<sup>49</sup> CIDH, *Informe Anual 1994. Informe de la RELE. 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 IDH. Caso *López Álvarez Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 164; Corte IDH. Caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 109; Corte IDH. Caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 78; Corte IDH. Caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 147; Corte IDH. Caso “*La Última Tentación de Cristo*” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 65; Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 31.

<sup>51</sup> Corte IDH. Caso *López Álvarez Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 164

<sup>52</sup> Corte IDH. Caso *Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 13 de marzo de 2018. Serie C No. 352, párr. 172; Corte IDH. Caso *Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 136; Corte IDH. Caso *Norín Catrimán y otros (Dirigentes, Miembros y Activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párr. 372; Corte IDH. Caso *Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248, párr. 138; Corte IDH. Caso *López Álvarez Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 164; Corte IDH. Caso *Álvarez Ramos Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 96.

<sup>53</sup> Corte IDH. Caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 109; Corte IDH. Caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto

Interamericana han protegido diversas manifestaciones del derecho a escribir, por ejemplo, en casos de quienes escriben libros<sup>54</sup>, artículos periodísticos<sup>55</sup> o formulan opiniones<sup>56</sup>.

35. 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>57</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 prohibición o regulación desproporcionada de los medios escogidos para que los destinatarios puedan recibirlas<sup>58</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>59</sup>—lo cual implica, entre otras, que las restricciones a los medios de comunicación son también restricciones de la libertad de expresión<sup>60</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>61</sup>.

de 2004. Serie C No. 111, párr. 78; Corte IDH. Caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 147; Corte IDH. Caso “*La Última Tentación de Cristo*” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 65.

<sup>54</sup> Corte IDH. Caso *Palamara Iribarne Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135; Corte IDH. Caso *Kimel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177.

<sup>55</sup> Corte IDH. Caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107.

<sup>56</sup> Corte IDH. Caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111.

<sup>57</sup> Corte IDH. Caso *Integrantes y Militantes de la Unión Patriótica Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de julio de 2022. Serie C No. 455, párr. 313; Corte IDH. Caso *Palamara Iribarne Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 73; Corte IDH. Caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 109; Corte IDH. Caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 78; Corte IDH. Caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 147; Corte IDH. Caso “*La Última Tentación de Cristo*” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 65; Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 31.

<sup>58</sup> Corte IDH. Caso *Palamara Iribarne Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 73; Corte IDH. Caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 109; Corte IDH. Caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 78; Corte IDH. Caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 147; Corte IDH. Caso “*La Última Tentación de Cristo*” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 65; Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 31.

<sup>59</sup> Corte IDH. Caso *López Álvarez Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 164; Corte IDH. Caso *Palamara Iribarne Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 72; Corte IDH. Caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 109; Corte IDH. Caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 78; Corte IDH. Caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 147; Corte IDH. Caso “*La Última Tentación de Cristo*” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 36.

<sup>60</sup> Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 36.

<sup>61</sup> Corte IDH. Caso *Palamara Iribarne Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 73.

36. El derecho a manifestarse pública y pacíficamente. La Corte Interamericana ha señalado que “[l]a posibilidad de manifestarse pública y pacíficamente es una de las maneras más accesibles de ejercer el derecho a la libertad de expresión, por medio de la cual se puede reclamar la protección de otros derechos”<sup>62</sup>; y que “[e]ste derecho abarca tanto reuniones privadas como reuniones en la vía pública, ya sean estáticas o con desplazamientos”<sup>63</sup>.

37. El derecho a interponer recursos judiciales o realizar acciones políticas para la defensa de la democracia, el Estado de derecho o los derechos constitucionales como medios para ejercer la libertad de expresión. Al respecto, la Corte Interamericana ha precisado que “bajo ciertas circunstancias específicas, la interposición de recursos judiciales puede ser considerada como un ejercicio de la libertad de expresión. En efecto, los recursos judiciales o las denuncias penales pueden ser un mecanismo idóneo para difundir ideas o pensamientos, como por ejemplo en el contexto de un golpe de Estado, pues por medio de esta vía se manifiestan posturas dirigidas a proteger el Estado de derecho o derechos constitucionales, asuntos de indudable relevancia pública”<sup>64</sup>. En cuanto a las acciones políticas, la Corte Interamericana ha afirmado que participar, por ejemplo, en un acto de firma de una solicitud de referendo sobre temas relacionados con la democracia es, en un sentido amplio, una forma de opinión política sobre un tema de interés público que es susceptible de deliberación en una sociedad democrática, protegida por el derecho a la libertad de expresión<sup>65</sup>.

38. 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>66</sup>. La expresión artística también se encuentra especialmente protegida. Ella hace a la expresión individual de las personas y contribuye de manera esencial a la vida democrática, al aportar visiones y puntos de vista disruptivos, que ponen de presente puntos de vista plurales y disidentes. La expresión artística puede, en ocasiones, resultar ofensiva, chocante, inquietante, ingrata o perturbadora para el Estado o cualquier sector de la población. Sin embargo, eso no le quita protección: así lo exigen el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin los cuales no existe una sociedad democrática<sup>67</sup>. En contextos de alta represión y autoritarismo, algunas expresiones artísticas son la única vía para denunciar abusos e intentar combatir la autocensura colectiva.

39. 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<sup>68</sup>, 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. A través de la sentencia recaída en el caso *Claude Reyes vs. Chile*<sup>69</sup>, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se convirtió en el primer tribunal

<sup>62</sup> Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 167.

<sup>63</sup> Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 167.

<sup>64</sup> Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 181.

<sup>65</sup> Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 156.

<sup>66</sup> CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Transcritos en: Corte IDH. Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 61. b).

<sup>67</sup> Corte IDH. La colegiación obligatoria de periodistas. 5/85. Opinión Consultiva. Sentencia de 13 de noviembre de 1985. Serie A, párr. 69; Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondos, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 113; Corte IDH. Caso Ríos Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 105; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 116.

<sup>68</sup> Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151; Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219; Corte IDH. Caso Flores Bedregal y otras Vs. Bolivia. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas y Rectificación de errores de la Sentencia. Sentencia de 14 de marzo de 2024. Serie C No. 520.

<sup>69</sup> Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.

internacional en reconocer que el derecho de acceso a la información pública es un derecho humano fundamental, protegido por tratados de derechos humanos que obligan a los países a respetarlo<sup>70</sup>.

40. El derecho a 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<sup>71</sup>. Según la Corte IDH, el derecho a la libertad de expresión, al lado de otros derechos de la CADH, garantizan la existencia de un derecho de autodeterminación informativa, lo cual, por su vez, adquiere un carácter autónomo<sup>72</sup>.

41. 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>73</sup>, o de posesión, transporte, envío y recepción de libros<sup>74</sup>.

42. La protesta social y el ejercicio del derecho a huelga por parte de los trabajadores y trabajadoras, así como su participación en sindicatos y agrupaciones, constituye una parte esencial de la libertad de expresión en las democracias. Esta relación se vincula con el papel que cumplen los sindicatos que surgen “por la necesidad de los trabajadores y las trabajadoras de actuar colectivamente en defensa de sus intereses y, de esta forma, son un medio para compensar el desequilibrio de poder que existe entre el trabajador o trabajadora y el empleador o empleadora”<sup>75</sup>. Para la Corte, la libertad de expresión “es *conditio sine qua non* para que los sindicatos y, en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente ... resulta una condición necesaria para el ejercicio de organizaciones de trabajadores y trabajadoras, incluidos los sindicatos, a fin de proteger sus derechos laborales y mejorar sus condiciones e intereses legítimos, puesto que sin este derecho dichas organizaciones carecerían de eficacia y razón de ser”<sup>76</sup>.

43. El derecho a la libertad académica. Los ambientes de investigación científica independiente, incluyendo a las universidades y centros y consejos de investigación científica, están protegidos por la libertad académica que la Comisión Interamericana reconoció como un derecho independiente e interdependiente que cumple con una función habilitante para el ejercicio de una serie de derechos abarcados por la libertad de expresión<sup>77</sup>. Este derecho contempla “la difusión y debate de conocimientos basados en la propia experiencia o campo de investigación”<sup>78</sup>. La Comisión Interamericana ha dicho que “la imposición de restricciones estatales para la investigación, discusión o publicación de determinados temas, al igual que la imposición de restricciones de acceso a publicaciones, a bibliotecas o bases de datos físicas o en línea constituyen censura previa”, en los términos del artículo 13.2 de la Convención Americana<sup>79</sup>.

<sup>70</sup> CIDH, RELE, El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 1/09, 30 diciembre 2009, párr. 11.

<sup>71</sup> CIDH, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, adoptada por la CIDH en su 108º período ordinario de sesiones celebrado del 2 al 20 octubre del 2000, principio 3.

<sup>72</sup> Corte IDH. Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de octubre de 2023. Serie C No. 506, párr. 586-587.

<sup>73</sup> CIDH, Informe No. 3/98, Caso 11.221, Fondo, Tarcisio Medina Charry (Colombia), 7 de abril de 1998, párr. 77.

<sup>74</sup> CIDH, Informe No. 2/96, Caso 10.325, Fondo, Steve Clark y otros (Granada), 1º de marzo de 1996, párr. 8.

<sup>75</sup> Corte IDH. Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género (interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belem do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre). Opinión Consultiva OC-27/21. 5 de mayo de 2021. Serie A No. 27, párr. 124. Sobre el derecho a la protesta social, ver sección IX de este documento.

<sup>76</sup> Corte IDH. Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género (interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belem do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre). Opinión Consultiva OC-27/21. 5 de mayo de 2021. Serie A No. 27, párr. 134.

<sup>77</sup> CIDH, Principios Interamericanos sobre Libertad Académica y Autonomía Universitaria, adoptados por la CIDH en su 182º período ordinario de sesiones celebrado del 6 al 17 de diciembre de 2021, preámbulo.

<sup>78</sup> CIDH, Principios Interamericanos sobre Libertad Académica y Autonomía Universitaria, adoptados por la CIDH en su 182º período ordinario de sesiones celebrado del 6 al 17 de diciembre de 2021, pág. 8.

<sup>79</sup> CIDH, Principios Interamericanos sobre Libertad Académica y Autonomía Universitaria, adoptados por la CIDH en su 182º período ordinario de sesiones celebrado del 6 al 17 de diciembre de 2021, pág. 14.

44. El derecho a expresar elementos esenciales de la identidad o dignidad personales. El Estado no puede intervenir de forma arbitraria para censurar expresiones personales relativas a la identidad sexual ni de género<sup>80</sup>, atinentes a elementos concernientes a la etnia y al discurso religioso. Asimismo, la prohibición de hablar en el idioma de la elección de una persona, conforme ya fue resaltado en párrafos anteriores, igualmente puede constituir una lesión a la manifestación de la individualidad de una persona. A la vez, la CIDH también ha considerado que el discurso religioso expresa elementos constitutivos de la identidad y dignidad personales<sup>81</sup>.

## B. Tipos de discurso protegidos según su contenido

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

45. 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.

46. 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>82</sup>. Así lo exigen el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin los cuales no existe una sociedad democrática<sup>83</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>84</sup>; y se ha enfatizado que las restricciones a la libertad de expresión “no deben ‘perpetuar los prejuicios ni fomentar la intolerancia’”<sup>85</sup>. En igual orden de ideas, resulta claro que el deber de no interferir con el derecho de acceso a la información

<sup>80</sup> Corte IDH. Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-24/17. 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24, párr. 96.

<sup>81</sup> CIDH, Estudio sobre Libertad de Religión y Creencia Estándares Interamericanos, OEA/Ser.L/V/II Doc. 384/23, 10 de septiembre de 2023, párr. 114.

<sup>82</sup> Corte IDH. Caso Integrantes y Militantes de la Unión Patriótica Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de julio de 2022. Serie C No. 455, párr. 310; Corte IDH. Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446, párr. 87; Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 155; Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párr. 117; Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 113; Corte IDH. Caso de “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 69; Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 105; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 116; CIDH, Informe Anual 1994, Informe de la RELE, 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; Corte IDH. Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 140; Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 165.

<sup>83</sup> Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 113; Corte IDH. Caso de “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 69; Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 105; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 116; CIDH, Informe Anual 1994, Informe de la RELE, 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>84</sup> CIDH, Informe Anual 1994, Informe de la RELE, 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>85</sup> CIDH, Informe Anual 1994, Informe de la RELE, 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.

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>86</sup>.

## 2. Discursos especialmente protegidos

47. Con excepción de las expresiones contenidas en el artículo 13.5 de la CADH, todas las formas de expresión están, en principio, protegidas por la libertad consagrada en el artículo 13 de la Convención Americana. Ahora bien existen ciertos tipos de discursos que reciben una protección particular 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 son aquellos especialmente protegidos en función de su interés público o por expresar elementos esenciales de la identidad o dignidad personales. En consecuencia, el Estado debe abstenerse con mayor rigor de establecer limitaciones a estas formas de expresión, adoptándolas con aún más excepcionalidad.

### a. Asuntos de interés público

48. 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 agentes 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.

49. Es por ello, que la Corte Interamericana ha hecho referencia “a la estrecha relación existente entre democracia y libertad de expresión, al establecer que este derecho es indispensable para la formación de la opinión pública, así como también es *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente, y para que, en suma, la comunidad esté suficientemente informada a la hora de ejercer sus opciones”<sup>87</sup>. De allí que el adecuado desenvolvimiento de la democracia requiera la mayor circulación de informes, opiniones e ideas sobre asuntos de interés público<sup>88</sup>.

50. Y es que 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 del funcionariado estatal sobre su gestión pública, razón por la cual debe existir un margen reducido a cualquier restricción del debate político o del debate sobre cuestiones de interés público<sup>89</sup>.

51. 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>90</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 expresiones

<sup>86</sup> CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Transcritos en: Corte IDH. Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 61. c).

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

<sup>88</sup> Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párrs. 57 y 87; Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrs. 84, 86 y 87; Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 83; Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 127.

<sup>89</sup> Corte IDH. Caso Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2022. Serie C No. 451, párr. 63.

<sup>90</sup> CIDH, Informe Anual 1994, Informe de la RELE. 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 IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72. c).

inofensivas y bien recibidas por la opinión pública, como aquellas que chocan, irritan o inquietan a quienes ejercen función pública, a las personas candidatas a ejercer cargos públicos, o a un sector cualquiera de la población<sup>91</sup>.

52. La Corte Interamericana considera de interés público aquellas “opiniones o informaciones sobre asuntos en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, o afecta derechos o intereses generales o le acarrea consecuencias importantes. Determinar lo anterior tiene consecuencias en el análisis de la convencionalidad de la restricción al derecho a la libertad de expresión, toda vez que las expresiones que versan sobre cuestiones de interés público —como, por ejemplo, las concernientes a la idoneidad de una persona para el desempeño de un cargo público o a los actos realizados por quienes ejercen funciones públicas en el desempeño de sus labores— gozan de mayor protección, de manera tal que se propicie el debate democrático”<sup>92</sup>.

53. Lo anterior implica que el uso de los medios coercitivos del Estado “para imponer una visión única del mundo o desalentar una deliberación vigorosa y abierta sobre todos los asuntos de relevancia pública resulta incompatible con los principios que orientan los regímenes democráticos”<sup>93</sup>.

54. En forma conexa, la jurisprudencia interamericana ha resaltado la importancia del rol de los medios de comunicación para la comprensión de información amplia sobre asuntos de interés público que afectan a la sociedad<sup>94</sup>. La Corte IDH ha explicado en este sentido que la libertad de expresión otorga, tanto a los directivos de medios de comunicación como a las personas periodistas que laboran en ellos, el derecho de investigar y difundir por esa vía hechos de interés público<sup>95</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>96</sup> y generar un efecto de autocensura<sup>97</sup>.

55. La Relatoría observa que la definición de asuntos de interés público, *per se*, tiene una naturaleza abierta. Ello permite el desarrollo jurisprudencial sobre la temática y la identificación de nuevas materias.

<sup>91</sup> Corte IDH. Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446, párr. 115; Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 155; Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 88; Corte IDH. Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 69; Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 152; Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 83; Corte IDH. Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 139.

<sup>92</sup> Corte IDH. Caso Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2022. Serie C No. 451, párr. 74. De forma complementaria a la definición de interés público descrita en el párrafo 52 del presente Marco Jurídico, en algunos casos la Corte IDH ha indicado que “se necesita la concurrencia de al menos tres elementos para que una determinada nota o información haga parte del debate público, a saber: i) el elemento subjetivo, es decir, que la persona sea funcionaria pública en la época relacionada con la denuncia realizada por medios públicos; ii) el elemento funcional, es decir, que la persona haya ejercido como funcionario en los hechos relacionados, y iii) el elemento material, es decir, que el tema tratado sea de relevancia pública” (Corte IDH. Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 113; Corte IDH. Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446, párr. 113; Corte IDH. Caso Baraona Bray Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2022. Serie C No. 481, párr. 108). Al término de actualización del Marco Jurídico Interamericano sobre Libertad de Expresión, la Corte IDH ha aplicado este estándar exclusivamente para valorar la improcedencia *per se* de la aplicación del derecho penal con la finalidad proteger el honor de funcionarios públicos. Más allá de esta acotada hipótesis, la Relatoría no registra aplicaciones del concepto “interés público” basadas en los criterios subjetivo, funcional y material en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. La definición amplia de “interés público”, expuesta en el párrafo 52 de este Marco Jurídico, continuó siendo aplicada por la Corte incluso después del caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela, como ocurrió en los casos Moya Chacón Vs. Costa Rica y Vitteri Ungarretti y familia Vs. Ecuador (Corte IDH. Caso Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2022. Serie C No. 451, párrs. 74-75; Corte IDH. Caso Vitteri Ungarretti Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2023. Serie C No. 510, párrs. 88-89).

<sup>93</sup> CIDH, RELE, Informe Una Agenda Hemisférica para la Defensa de la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 4/09, 25 febrero de 2009, párr. 55.

<sup>94</sup> Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 57.

<sup>95</sup> Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 157.

<sup>96</sup> CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso Kimel Vs. Argentina. Transcritos en: Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 37.

<sup>97</sup> CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Transcritos en: Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 64. e).

A continuación, conforme los estándares interamericanos ya vigentes, la RELE destaca algunos de los temas que la CIDH o la Corte IDH han identificado como representativos de interés público.

### El discurso político, incluido el discurso opositor

56. La CIDH ha expresado anteriormente que “la libertad de expresión permite el debate abierto sobre los valores morales y sociales y facilita el discurso político, central para los valores democráticos”<sup>98</sup>. Según la Corte IDH, el derecho a la libertad de expresión, al lado de otros derechos estrechamente vinculados al ejercicio del juego democrático, demuestra que la Convención Americana sobre Derechos Humanos fomenta el pluralismo político en los países del hemisferio<sup>99</sup>.

57. Las entidades y el funcionariado 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>100</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>101</sup>.

58. En la misma línea, la Corte Interamericana ha señalado que “la vertiente colectiva de la libertad de expresión, como pilar fundamental de la sociedad, y como derecho procedimental para el ejercicio de la participación pública, permite que por este medio, las personas puedan ejercer el control democrático de las gestiones estatales para poder cuestionar, indagar y considerar el cumplimiento de las funciones públicas. En ese sentido, posibilita que las personas puedan formar parte del proceso de toma de decisiones y que sus opiniones sean escuchadas. Así, 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 del funcionariado sobre su gestión pública”<sup>102</sup>.

59. En el mismo sentido, la Corte ha expresado que “la libertad de expresión es, en efecto, un pilar fundamental del sistema democrático pues permite que las personas ejerzan el control de las gestiones estatales, cuestionen, indaguen y vigilen el cumplimiento de las funciones públicas. Tanto en su dimensión individual como en su dimensión colectiva o social, la libertad de expresión hace posible que las personas formen parte del proceso de toma de decisiones y que sus opiniones tengan una incidencia real en estas”<sup>103</sup>.

60. La jurisprudencia de la Corte IDH ha hecho énfasis sobre los rasgos particulares que adquiere la libertad de expresión cuando se ejerce en el marco de procesos electorales<sup>104</sup>. En ese sentido, la Corte Interamericana ha establecido que el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión se trata de un elemento fundamental durante los procesos de elección de las autoridades que gobernarán un Estado, porque: (i) es una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de las personas electoras, que fortalece la contienda política entre la diversidad de participantes, provee instrumentos de análisis de las propuestas de cada una de las alternativas en contienda y permite así una mayor transparencia y

<sup>98</sup> Alegatos de la CIDH en el caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Transcritos en: Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74.

<sup>99</sup> Corte IDH. La Figura de la Reección Presidencial Indefinida en Sistemas Presidenciales en el Contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana). Opinión Consultiva OC-28/21. 7 de junio de 2021, párr. 77.

<sup>100</sup> Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 83; Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. 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 IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101.2.c).

<sup>101</sup> Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 127; Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 155; CIDH, Informe Anual 1994, Informe de la RELE, 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>102</sup> Corte IDH. Caso Baraona Bray Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2022. Serie C No. 481, párr. 90.

<sup>103</sup> Corte IDH. Caso Baraona Bray Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2022. Serie C No. 481, párr. 93.

<sup>104</sup> Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 90.

fiscalización de las futuras autoridades y su gestión; y (ii) nutre la formación de la voluntad colectiva manifestada en el sufragio<sup>105</sup>.

61. Considerando esto, la RELE ha subrayado que las restricciones al derecho de la libertad de expresión deben “ser mínimas, en especial en el contexto del debate electoral”; y sólo deben aplicarse “como el resultado de previsiones establecidas por medio de leyes en sentido formal y material, lo suficientemente precisas y en cumplimiento de objetivos imperiosos que sólo se pueden alcanzar por ese medio y no por caminos menos restrictivos del derecho en cuestión”<sup>106</sup>. Los procesos electorales también son escenarios en los que se pone a prueba la calidad del debate público, de ahí que resulte necesario armonizar el estándar de mínima restricción que pretende proteger todas las visiones de sociedad que aspiran a ocupar cargos públicos de elección popular en los linderos de la democracia con las condiciones habilitantes del derecho a la libertad de expresión que sitúan obligaciones particulares en cabeza de quienes ejercen liderazgo público (ver párr. XX).

62. La jurisprudencia interamericana ha destacado el papel que desempeñan las voces opositoras en el hemisferio. Para la Corte, en una sociedad democrática, “la oposición política es consustancial y funcional a su existencia misma”<sup>107</sup>; y por ello, las medidas de persecución a la oposición “erosionan las reglas del juego democrático y del Estado de Derecho”<sup>108</sup>. En *San Miguel Sosa vs. Venezuela*, la Corte constató distintas violaciones de derechos humanos, incluyendo el derecho a la libertad de expresión, derivados de la persecución o discriminación contra opositores políticos del gobierno o de quienes fueran percibidos como tales<sup>109</sup>.

### Denuncias sobre corrupción

63. Al referirse a los asuntos sobre los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, la Corte IDH ha destacado la particular importancia de que los Estados de la región protejan a quienes denuncian actos de corrupción y otras actividades ilícitas, especialmente cuando tienen conocimiento directo de ellos en el ejercicio de la función pública<sup>110</sup>.

64. En efecto, para la Corte IDH, la corrupción “genera impactos negativos en la vigencia de los derechos humanos”<sup>111</sup>; y por ello es crucial que “los Estados tomen medidas para crear un entorno seguro y propicio para la sociedad civil, denunciantes de irregularidades, testigos, activistas, personas defensoras de derechos humanos, periodistas, fiscales, abogados y jueces, con el fin de proteger a estas personas de toda amenaza derivada de sus actividades de prevención y lucha contra la corrupción”<sup>112</sup>. Dentro de esas medidas se encuentra la creación de “canales internos y externos adecuados para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a los denunciantes”, así como “la existencia de mecanismos externos a la institución respecto de la cual se denuncian las irregularidades, como los organismos de control estatales”, que “permiten que se mantenga la confidencialidad, al tiempo que se da curso a las denuncias y facilita que las autoridades detecten las irregularidades y monitoreen el cumplimiento de normas y políticas anti-corrupción”<sup>113</sup>.

<sup>105</sup> Corte IDH. *Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párrs. 88-90.

<sup>106</sup> CIDH, RELE, Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales, OEA/Ser.D/XV.22 OEA/Ser.G CP/CAJP/INF.652/19, octubre de 2019, pág. 41.

<sup>107</sup> Corte IDH. *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 118.

<sup>108</sup> Corte IDH. *Asunto 45 personas privadas de su libertad en ocho centros de detención respecto de Nicaragua*. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de octubre de 2022, párr. 22.

<sup>109</sup> Corte IDH. *Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348.

<sup>110</sup> Corte IDH. *Caso Vitteri Ungaretti Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2023. Serie C. No. 510, párr. 90.

<sup>111</sup> Corte IDH. *Caso Vitteri Ungaretti Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2023. Serie C. No. 510, párr. 81.

<sup>112</sup> Corte IDH. *Caso Vitteri Ungaretti Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2023. Serie C. No. 510, párr. 85.

<sup>113</sup> Corte IDH. *Caso Vitteri Ungaretti Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2023. Serie C. No. 510, párr. 94.

65. Además de la existencia de esa infraestructura institucional, la Corte recordó que los Estados deben “establecer mecanismos de protección”<sup>114</sup>, algo relevante cuando las personas denunciantes están formalmente sometidas a regímenes de reserva —como, por ejemplo, personal militar—. Para la Corte “pueden existir motivos válidos por los cuales una persona prefiera que su denuncia sobre los actos de corrupción que ha conocido sea realizada a los medios de comunicación antes que a los canales internos, las autoridades judiciales o los organismos de control estatales”<sup>115</sup>.

### Discurso sobre personas funcionarias públicas en ejercicio de sus funciones y sobre personas candidatas a ocupar cargos públicos

66. Las expresiones, informaciones, ideas y opiniones sobre funcionarias o funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones y sobre quienes se postulan a ejercer cargos públicos también gozan de un nivel especial de protección bajo la Convención Americana, por razones similares a las abordadas anteriormente

67. 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 del funcionariado estatal sobre su gestión, así como la participación ciudadana más amplia. Por ello, en el contexto democrático, las expresiones personas que ejercen funciones públicas, así como sobre quienes se postulan a ejercer cargos públicos, deben gozar de un margen de apertura particularmente reforzado. En este sentido, las funcionarias y funcionarios públicos y quienes aspiran a serlo, en una sociedad democrática, tienen un umbral distinto de protección, que les expone en mayor grado al escrutinio y a la crítica del público, lo cual se justifica por el carácter de interés público de las actividades que realizan, porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio más exigente y porque tienen una enorme capacidad de controvertir la información a través de su poder de convocatoria pública<sup>116</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>117</sup>.

68. Dado que las expresiones e informaciones atinentes al funcionariado público, a particulares involucrados voluntariamente en asuntos públicos, y a personas candidatas a ocupar cargos públicos, gozan de un mayor grado de protección<sup>118</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>119</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

<sup>114</sup> Corte IDH. Caso Vitteri Ungaretti Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2023. Serie C. No. 510, párr. 96.

<sup>115</sup> Corte IDH. Caso Vitteri Ungaretti Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2023. Serie C. No. 510, párr. 97.

<sup>116</sup> Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párrs. 86-88; Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 83; Corte IDH. Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 69; Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párrs. 152 y 155; Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 83; Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 125-129; Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 87; Corte IDH. 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>117</sup> Corte IDH. 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>118</sup> Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 86; Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 82.

<sup>119</sup> Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párrs. 86-88; Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párrs. 83-84; Corte IDH. Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 69; Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párrs. 152 y 155; Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 83; Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 125-129; Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 87.

debates que pueden ser críticos e incluso ofensivos para quienes ejercen funciones públicas, las personas candidatas a ocupar cargos públicos o las personas vinculadas a la formación de la política pública<sup>120</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>121</sup>. Ello no implica que las funcionarias y 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 con los principios del pluralismo democrático<sup>122</sup>, y a través de mecanismos que no tengan la potencialidad de generar inhibición ni autocensura.

69. 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 personas funcionarias públicas; 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>123</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>124</sup>.

70. Distintas decisiones de la CIDH y la Corte Interamericana ilustran el tipo de discursos que quedan cobijados bajo este nivel reforzado de protección.

*La improcedencia de la aplicación del delito de desacato frente a críticas sobre la actuación de la justicia*

71. En el caso *Palamara Iribarne Vs. Chile*, la víctima había sido condenado penalmente por desacato, en virtud de declaraciones críticas que había realizado contra funcionarios de la justicia penal militar que instruían un proceso en su contra.

72. 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>125</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>126</sup>.

<sup>120</sup> CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte IDH. Caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72. c).

<sup>121</sup> CIDH, *Informe Anual 1994, Informe de la RELE, 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>122</sup> Corte IDH. Caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 128.

<sup>123</sup> CIDH, *Informe No. 20/99*, Caso 11.317, Fondo, Rodolfo Robles Espinoza e Hijos (Perú), 23 de febrero de 1999.

<sup>124</sup> CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Transcritos en: Corte IDH. Caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 143. g) y h).

<sup>125</sup> Corte IDH. Caso *Palamara Iribarne Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 83; Corte IDH. Caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 82.

<sup>126</sup> Corte IDH. Caso *Palamara Iribarne Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 83; Corte IDH. Caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 82.

### *La especial protección del discurso sobre la actuación de personas que influyen en cuestiones de interés público*

73. En el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*<sup>127</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>128</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>129</sup>.

### *La sujeción de personas candidatas a cargos políticos a un particular escrutinio público*

74. Otro caso de la Corte Interamericana que muestra los discursos que reciben especial protección bajo la Convención Americana es *Ricardo Canese Vs. Paraguay*<sup>130</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 “prestanoombre” 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 una pena privativa de la libertad, al pago de una multa, y durante el proceso fue afectado por una prohibición 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 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>131</sup>.

<sup>127</sup> Corte IDH. Caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107.

<sup>128</sup> Corte IDH. Caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 128.

<sup>129</sup> Corte IDH. Caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 129; Corte IDH. Caso *Fontevicchia y D'Amico Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 46.

<sup>130</sup> Corte IDH. Caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111.

<sup>131</sup> Corte IDH. Caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 105.

75. 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>132</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.

### *El deber de la magistratura de tolerar expresiones ofensivas*

76. En el caso *Kimel Vs. Argentina*<sup>133</sup>, la Corte 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>134</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.

77. 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. Para la Corte “[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 asuntos de interés público”. La Corte IDH también concluyó 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>135</sup>.

### *La importancia de proteger las manifestaciones críticas a una persona que ejerce funciones públicas*

78. En *Tristán Donoso Vs. Panamá*, 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

<sup>132</sup> Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 106.

<sup>133</sup> Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177.

<sup>134</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 palatinos, 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 IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 42.).

<sup>135</sup> Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párrs. 87-88; Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párr. 84.

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>136</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>137</sup>.

79. 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>138</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>139</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.

*La prevalencia del discurso vinculado al control democrático de quienes ejercen funciones públicas por sobre el honor militar*

80. En su jurisprudencia sobre la relación entre la libertad de expresión y el honor, la Corte Interamericana también conoció del caso Usón Ramírez Vs. Venezuela. Usón Ramírez, un militar en retiro que 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 había resultado gravemente quemado en una celda de castigo. Usón Ramírez 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 quemaduras, los soldados habrían sido agredidos de forma premeditada con un lanzallamas. A juicio de Usón Ramírez, 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 Ramírez, 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”.

81. En este caso, la Corte Interamericana estimó que la norma penal aplicada para sancionar a Usón Ramírez 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 ni proporcional. La Corte Interamericana consideró que las afirmaciones de Usón Ramírez estaban especialmente protegidas por referirse a entidades del Estado sobre las que había un importante debate público: “los señalamientos realizados por el señor

<sup>136</sup> Corte IDH. 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>137</sup> Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 115. En el caso Fontevecchia, la Corte retomó la misma jurisprudencia y además indicó que “[e]ste umbral no solo se asienta en la calidad del sujeto, sino en el interés público de las actividades que realiza”. Ver, Corte IDH. Caso Fontevecchia y D’Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 46.

<sup>138</sup> Corte IDH. 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>139</sup> Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 126.

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>140</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 del mismo instrumento, 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.

*La relación entre informaciones de interés público y la vida privada de quienes ejercen altas funciones públicas*

82. En Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina, la Corte Interamericana protegió el derecho a la libertad de expresión de los señores Jorge Fontevecchia y Héctor D'Amico, quienes fueron demandados por el entonces Presidente de Argentina, Carlos Menem, por dos publicaciones en la revista Noticias que hacían alusión a la existencia de un hijo no reconocido por él, al presunto uso de fondos públicos y a la divulgación de fotografías a partir de las cuales se pretendía confirmar la denuncia. La Corte determinó que la información difundida por la revista Noticias “posee el carácter de interés público y su publicación resultó en un llamado para ejercer el control público y, en su caso, judicial respecto de aquellos hechos”<sup>141</sup>.

83. En esta sentencia, la Corte consideró que “el caso se trataba del funcionario público que ostentaba el más alto cargo electivo de su país, Presidente de la Nación y, por ello, estaba sujeto al mayor escrutinio social, no solo sobre sus actividades oficiales o el ejercicio de sus funciones sino también sobre aspectos que, en principio, podrían estar vinculados a su vida privada pero que revelan asuntos de interés público”<sup>142</sup>. La Corte también reafirmó la protección especial que merece la libertad de expresión “respecto de las opiniones o informaciones sobre asuntos en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, o afecta derechos o intereses generales o le acarrea consecuencias importantes”<sup>143</sup>.

84. La Corte Interamericana señaló asimismo que la sanción a través de normas civiles a propósito de la expresión de informaciones u opiniones que afecten la vida privada o intimidad personal no es contraria a la Convención Americana, pero que “se debe analizar con especial cautela, ponderando: la conducta desplegada por el emisor de aquéllas; las características del daño alegadamente causado y otros datos que pongan de manifiesto la necesidad de recurrir a la vía civil”<sup>144</sup>.

*El efecto inhibitorio sobre la libertad de expresión y el riesgo derivado de la activación de procesos de difamación*

85. En Uzcátegui y otros Vs. Venezuela, el Tribunal interamericano analizó la querrela por difamación interpuesta por el entonces Comandante General de las Fuerzas Armadas Policiales del estado Falcón en Venezuela contra Luis Uzcátegui, presidente de la Comisión Pro Defensa de los derechos humanos del estado Falcón en Venezuela y hermano de una persona que habría sido ejecutada extrajudicialmente por agentes del Estado. Luiz Uzcátegui activó cuatro denuncias públicas a través de medios de comunicación entre junio de 2002 y febrero de 2003, relacionadas con el comportamiento de la policía a nivel estadual y municipal y los comandantes a cargo de esas fuerzas, respecto a los actos de hostigamiento, de amenazas, de detenciones arbitrarias, de amedrentamiento y de ejecuciones extrajudiciales por parte de efectivos

<sup>140</sup> Corte IDH. Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 83.

<sup>141</sup> Corte IDH. Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 62.

<sup>142</sup> Corte IDH. Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 60.

<sup>143</sup> Corte IDH. Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 61.

<sup>144</sup> Corte IDH. Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 56.

policiales y, en particular, en perjuicio de él y su familia y de personas defensoras de derechos humanos. Dichas denuncias fueron la base del proceso por presunta difamación abierto en su contra.

86. En este sentido, la Corte consideró que “el señor Uzcátegui fue mantenido en una situación de incertidumbre, inseguridad e intimidación por la existencia de un proceso penal en su contra, en atención al alto cargo que ocupaba quien presentó la querrela [de difamación], [el cual fue] señalado a su vez en dichas expresiones como uno de los presuntos responsables de los hechos [en denuncias presentadas ante la autoridad competente], en el referido contexto y ante los actos de amenaza, hostigamiento y detenciones ilegales<sup>145</sup>”. Además, señaló que “las expresiones difundidas fueron también canalizadas ante las autoridades competentes de investigarlas a través de denuncias, por lo que, en este contexto, las mismas podían ser entendidas como parte de un debate público más amplio acerca de la posible implicación de las fuerzas de seguridad estatales en casos de graves violaciones de derechos humanos”<sup>146</sup>.

87. Finalmente, el Tribunal resaltó “que es posible que la libertad de expresión se vea ilegítimamente restringida por condiciones de facto que coloquen, directa o indirectamente, en situación de riesgo o mayor vulnerabilidad a quienes la ejercen. Por ello 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 violaciones o proteger los derechos de quienes se encuentren en tal situación”<sup>147</sup>.

*Criterios objetivos para la no aplicación del derecho penal en casos que involucran discursos sobre quienes ejercen funciones públicas*

88. En la senda protectora del derecho a la libertad de expresión, un caso de gran importancia es *Álvarez Ramos Vs. Venezuela*, relativo a la condena penal a dos años y tres meses de prisión por difamación agravada continuada a la que estuvo sujeta el periodista Tulio Álvarez Ramos por la publicación de un artículo sobre supuestas irregularidades en el manejo financiero de la Asamblea Nacional de Venezuela. En este caso, la Corte Interamericana estableció que “[s]i bien el señor Álvarez se manifestó de forma crítica, eso no implica que su discurso quede desprotegido bajo la óptica del derecho a la libertad de expresión. Esta clase de discurso también debe ser protegido pese a ser incómodo y emplear un lenguaje incisivo, máxime cuando en una sociedad democrática las críticas hacia los funcionarios públicos no son solamente válidas sino necesarias”<sup>148</sup>.

89. Respecto al uso del derecho penal para criminalizar la expresión, la Corte Interamericana señaló que “[s]e entiende que en el caso de un discurso protegido por su interés público, como son los referidos a conductas de funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, la respuesta punitiva del Estado mediante el derecho penal no es convencionalmente procedente para proteger el honor del funcionario”<sup>149</sup>; pues “el uso de la ley penal por difundir noticias de esta naturaleza, produciría directa o indirectamente, un amedrentamiento que, en definitiva, limitaría la libertad de expresión e impediría someter al escrutinio público conductas que infrinjan el ordenamiento jurídico, como, por ejemplo, hechos de corrupción, abusos de autoridad, etc. En definitiva, lo anterior debilitaría el control público sobre los poderes del Estado, con notorios perjuicios al pluralismo democrático. En otros términos, la protección de la honra por medio de la ley penal que puede resultar legítima en otros casos, no resulta conforme a la Convención en la hipótesis previamente descrita”<sup>150</sup>.

90. En este orden de ideas, la Corte destacó que “los tipos penales de delitos contra el honor en caso de denuncias periodísticas requieren una interpretación cuidadosa. En este sentido, es menester destacar

<sup>145</sup> Corte IDH. Caso Uzcátegui y otros Vs. Venezuela. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 249, párr. 189.

<sup>146</sup> Corte IDH. Caso Uzcátegui y otros Vs. Venezuela. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 249, párr. 188.

<sup>147</sup> Corte IDH. Caso Uzcátegui y otros Vs. Venezuela. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 249, párr. 190.

<sup>148</sup> Corte IDH. Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 115.

<sup>149</sup> Corte IDH. Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 121.

<sup>150</sup> Corte IDH. Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 122.

que de cada tipo penal se deduce una norma prohibitiva, como ejercicio lógico que permite determinar un ámbito social prohibido. No obstante, no basta con la mera norma deducida del tipo para establecer este ámbito, porque las normas prohibitivas forman parte de un orden normativo o, al menos, se impone que sean entendidas de esta manera por los jueces. Un elemental principio de racionalidad interpretativa exige que una norma no puede prohibir lo que otra ordena, pues en tal caso el ciudadano carece de orientación conforme a derecho. Pero tampoco puede desconocerse que existen múltiples normas que fomentan conductas, como ocurre respecto de la práctica del deporte o el ejercicio de la medicina, que pueden entrar en colisión con otras normas que prohíben actividades lesivas a la integridad o la salud. En tal hipótesis sería irracional entender que los tipos prohíben lo que otras normas fomentan. Entre estas actividades fomentadas se encuentra el ejercicio de la libertad de expresión, porque se trata de una actividad indispensable en una sociedad plural para ejercer el control público sobre los actos de gobierno y administración. Por ende, en casos como el presente, en que se está frente a denuncias de conductas públicas de funcionarios cuyo control respondería a un interés público, se trata del ejercicio de una actividad expresamente protegida por la Convención Americana y, consecuentemente, no puede considerarse encuadrada en la conducta tipificada por la ley penal<sup>151</sup>.

91. Asimismo, aclaró que esto “no significa que eventualmente la conducta periodística no pueda generar responsabilidad en otro ámbito jurídico, como el civil, o la rectificación o disculpas públicas, por ejemplo, en casos de eventuales abusos o excesos de mala fe. De toda forma, tratándose del ejercicio de una actividad protegida por la Convención, se excluye la tipicidad penal y, por ende, la posibilidad de que sea considerada como delito y objeto de penas. A este respecto, debe quedar claro que no se trata de una exclusión de la prohibición por justificación o especial permiso, sino del ejercicio libre de una actividad que la Convención protege en razón de resultar indispensable para la preservación de la democracia”<sup>152</sup>.

92. Finalmente, la Corte IDH reiteró, como ya lo había hecho en otros casos, que “es fundamental que quienes laboran en los medios de comunicación gocen de la protección y de la independencia necesarias para realizar sus funciones a cabalidad, ya que son ellos quienes mantienen informada a la sociedad, requisito indispensable para que ésta goce de una plena libertad y el debate público se fortalezca”<sup>153</sup>.

93. En *Baraona Bray Vs. Chile*, la Corte Interamericana continuó desarrollando las protecciones objetivas en contra la utilización del derecho penal, tomando como base el razonamiento del caso *Álvarez Ramos*. La Corte analizó una querrela penal en contra de Carlos Baraona por los delitos de calumnia e injurias graves con publicidad por haber hecho declaraciones ante los medios de comunicación en las que expresó que un senador ejercía presiones políticas sobre las autoridades encargadas de la conservación del árbol de alerce para que se mantuviera la ocupación ilegal en un predio y que no se detuviera su tala ilegal.

94. La Corte consideró que “el respeto y garantía de la libertad de expresión en asuntos ambientales es un elemento esencial para asegurar la participación de la ciudadanía en los procesos relativos a dichos asuntos y, con ella, el fortalecimiento del sistema democrático a través de la vigencia del principio de democracia ambiental”<sup>154</sup>.

95. En el mismo sentido, señaló “que las opiniones, manifestaciones, ideas e información relativas a la protección o gestión del medio ambiente, así como aquellas sobre los riesgos e impactos ambientales de actividades o proyectos, deben ser considerados asuntos de interés público en lo que respecta a la protección de la libertad de expresión debido a que, como lo ha reconocido en su jurisprudencia, el respeto y garantía de los derechos humanos no puede escindirse de la protección del ambiente”<sup>155</sup>. Por ello, el Tribunal regional estableció que “no cabe duda de que los temas ambientales deben considerarse asuntos de interés

<sup>151</sup> Corte IDH. Caso *Álvarez Ramos Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 123.

<sup>152</sup> Corte IDH. Caso *Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446, párr. 119; Corte IDH. Caso *Álvarez Ramos Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 124.

<sup>153</sup> Corte IDH. Caso *Álvarez Ramos Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 126.

<sup>154</sup> Corte IDH. Caso *Baraona Bray Vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2022. Serie C No. 481, párr. 100.

<sup>155</sup> Corte IDH. Caso *Baraona Bray Vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2022. Serie C No. 481, párr. 114.

público en una sociedad democrática y que corresponde a los Estados proteger la libertad de expresión y fomentar la participación por parte de los ciudadanos en estos asuntos”<sup>156</sup>.

96. En cuanto a las expresiones sobre el funcionariado público, la Corte “considerando la relevancia de los discursos de interés público y la mayor aceptación que debe tener la crítica contra funcionarios públicos, [ponderó] que, tratándose del ejercicio del derecho a la libertad de expresión sobre temas de interés público, y en particular el referido a críticas dirigidas a funcionarios públicos, la respuesta penal es contraria a la Convención Americana. En consecuencia, los Estados deben crear mecanismos alternativos a la vía penal para que los funcionarios públicos obtengan una rectificación o respuesta, o la reparación civil cuando su honor o buen nombre ha sido lesionado. Las medidas que se dispongan deben aplicarse conforme al principio de proporcionalidad, ya que incluso en aquellos casos donde exista un ejercicio abusivo de la libertad de expresión en donde proceda una indemnización gravosa, las sanciones que se impongan deben evaluarse con arreglo al derecho a la libertad de expresión”<sup>157</sup>.

97. La Corte también constató que debería continuar desarrollando estándares que permitiesen combatir el efecto amedrentador que puede ser causado por el inicio de un proceso penal en sí mismo. Para la Corte, el criterio desarrollado en *Alvares Ramos vs. Venezuela* determina que “en cada caso concreto la calificación de un discurso como de interés público depende de la ponderación de tres elementos — subjetivo, funcional y material”—; y “dicho análisis no puede producirse de forma previa a que se haya acudido a la vía penal, pues una decisión de este tipo sólo tiene lugar con posterioridad a que se haya iniciado un proceso penal”. Por ende, la Corte concluyó que, “cuando se trata de delitos contra el honor que implican ofensas e imputación de hechos ofensivos, la prohibición de la persecución criminal no debe basarse en la eventual calificación de interés público de las declaraciones que dieron lugar a la responsabilidad ulterior, sino en la condición de funcionario público o de autoridad pública de aquella persona cuyo honor ha sido supuestamente afectado”<sup>158</sup>.

98. En lo atinente a las declaraciones dadas por el señor Baraona Bray, el Tribunal interamericano remarcó que, a pesar de que “fueron sumamente críticas de la conducta del senador [...] en relación con las autoridades encargadas en la conservación del árbol de alerce, eso no implica que su discurso quede desprotegido bajo la óptica de la libertad de expresión. La utilización de expresiones que pueden ser chocantes o críticas son recursos o estrategias comunicacionales utilizadas por defensores de derechos humanos y del medio ambiente, que buscan comunicar y generar consciencia en la población en general. De esta manera, una declaración sobre un asunto de interés público goza de una protección especial en atención a la importancia que este tipo de discursos tienen en una sociedad democrática. Teniendo en cuenta el carácter y propósito de la declaración resulta improcedente la exigencia de la *exceptio veritatis* en sede judicial, toda vez que se está buscando señalar una situación de interés público que merece ser investigada por las autoridades pertinentes. Sería una carga imposible de cumplir la exigencia de ésta ante cada situación que involucre alegatos relacionados con corrupción, el mal uso de fondos públicos o el daño medioambiental, como en el presente caso”<sup>159</sup>.

99. Así, la Corte concluyó que “la sanción impuesta al señor Baraona tuvo un efecto amedrentador sobre él y fue desproporcionada al fin que perseguía”<sup>160</sup>; y que “la aplicación de la figura penal de injurias graves en el caso bajo análisis constituyó un medio indirecto de restricción a la libertad de expresión al afectar sus ámbitos individual y social”<sup>161</sup>.

<sup>156</sup> Corte IDH. Caso Baraona Bray Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2022. Serie C No. 481, párr. 114.

<sup>157</sup> Corte IDH. Caso Baraona Bray Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2022. Serie C No. 481, párr. 115.

<sup>158</sup> Corte IDH. Caso Baraona Bray Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2022. Serie C No. 481, párr. 129, párrs. 138-139.

<sup>159</sup> Corte IDH. Caso Baraona Bray Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2022. Serie C No. 481, párr. 118.

<sup>160</sup> Corte IDH. Caso Baraona Bray Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2022. Serie C No. 481, párr. 121.

<sup>161</sup> Corte IDH. Caso Baraona Bray Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2022. Serie C No. 481, párr. 121.

### *Los efectos civiles desproporcionados*

100. El caso Palacio Urrutia Vs. Ecuador versa sobre la querella por “injurias calumniosas graves contra la autoridad”, presentada por el entonces Presidente de Ecuador, Rafael Correa, en contra de las tres víctimas del caso, que tuvo como consecuencia que las condenaran a tres años de prisión y les impusieran una multa. Asimismo, la condena implicó el pago de 30 millones de dólares al querellante por parte de las víctimas y que el periódico El Universo pagase 10 millones de dólares<sup>162</sup>.

101. La presentación de la querella se motivó en un artículo de opinión emitido por el señor Palacio Urrutia titulado “NO a las mentiras”, en el que criticaba la actuación del entonces Presidente y en el que abordó a cuestiones de interés público. Las personas condenadas fueron el autor del artículo de opinión y dos directivos del diario El Universo. En su decisión, la Corte IDH constató que, después de la condena, tuvieron que “modificar el contenido de las publicaciones que realizaba el periódico, el trabajo editorial, el ambiente laboral, y se generó temor ante la potencial pérdida de los empleos ante la posible quiebra del diario por el monto de la sanción impuesta”<sup>163</sup>. Por ello, la Corte consideró que la imposición de la condena a la empresa editorial El Universo “generó un *chilling effect* que inhibió la circulación de ideas, opiniones e información por parte de terceros, constituyendo una afectación al derecho a la libertad de expresión”<sup>164</sup>; y que “el temor a una sanción civil desproporcionada 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 o, como en el presente caso, publica información sobre un funcionario público, con el resultado evidente y disvalioso de autocensura, tanto para el afectado como para otros potenciales críticos de la actuación de un servidor público”<sup>165</sup>.

102. En relación con el uso del derecho penal para criminalizar la expresión de hechos de interés público, la Corte retomó su jurisprudencia establecida en el caso Álvarez Ramos que se mencionó anteriormente, y reiteró que en casos vinculados con asuntos de interés público que impliquen a personas que ejercen funciones públicas la protección de la honra por medio de la ley penal no resulta conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

### *La importancia de la debida diligencia periodística y el uso de fuentes oficiales*

103. El caso Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica se refiere a una querella en contra de los periodistas Ronald Moya Chacón y Freddy Parrales Chaves, por la publicación de una nota periodística en el diario La Nación, en la que reportaron que un jefe regional de la Fuerza Pública habría liberado un vehículo que contenía mercancía de licores sin “razones legales” para ello. Cabe destacar que el señor Moya Chacón, antes de publicar la nota, solicitó información a quien entonces fungía como titular del Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica, quien confirmó verbalmente que existía una “situación desastrosa” en la zona sur del país, en la cual estaban implicados varios jefes policiales. No obstante, el tribunal doméstico señaló que esa constatación, a pesar de tratarse de una fuente oficial, no habría sido suficiente y que les asistía el deber de acudir a la oficina de prensa del Poder Judicial para verificar los hechos, imponiendo en su decisión a nivel doméstico una fuente oficial obligatoria como prerequisite para la protección de un discurso periodístico sobre asuntos de interés general.

104. El sistema judicial interno determinó que, si bien la nota periodística no resultó típica penalmente, era “generadora de responsabilidad civil directamente ocasionada por la publicación de un hecho falso desacreditante e injurioso”<sup>166</sup>, por lo que condenó al pago de seis millones de colones que fueron pagados por el diario.

<sup>162</sup> La RELE destaca que el entonces Presidente, tiempo después, otorgó el perdón a las víctimas y la Corte Nacional de Justicia dispuso el archivo de la causa (Corte IDH. Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446, párr. 76).

<sup>163</sup> Corte IDH. Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446, párr. 124.

<sup>164</sup> Corte IDH. Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446, párr. 124.

<sup>165</sup> Corte IDH. Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446, párr. 125.

<sup>166</sup> Corte IDH. Caso Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2022. Serie C No. 451, párr. 43.

105. La Corte recordó su jurisprudencia en el sentido de que “en una sociedad democrática, aquellas personas que influyen en cuestiones de interés público están más expuestas al escrutinio y la crítica del público. Este diferente umbral de protección se explica porque sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público y, por tanto, se han expuesto voluntariamente a este escrutinio más exigente<sup>167</sup>”. También destacó que “en caso de estimarse adecuado otorgar una reparación a la persona agraviada en su honra, la finalidad de esta no debe ser la de castigar al emisor de la información, sino la de restaurar a la persona afectada. A este respecto, los Estados deben ejercer la máxima cautela al imponer reparaciones, de tal manera que no disuadan a la prensa de participar en la discusión de asuntos de legítimo interés público”<sup>168</sup>.

106. Ahora bien, a pesar de que la publicación resultó ser inexacta, la Corte resaltó que “la información publicada en la nota de prensa dimanó de una fuente oficial y que, por tanto, no era exigible obligar a los periodistas a proceder a realizar verificaciones adicionales”<sup>169</sup>. Con respecto al argumento establecido en la sentencia del Tribunal de Juicio a nivel interno, en el que se reprochó a los periodistas no haber acudido a la oficina de Prensa del Poder Judicial y así “comprobar los pormenores de la causa penal”, la Corte IDH indicó que ello “significó la sugerencia de una fuente preferente, según el criterio del juzgador, lo cual resultó en una exigencia desproporcionada para la libertad de expresión, extremadamente restrictiva de la libertad de prensa. En este punto, la Corte adv[irti]ó que se cometería un error si confundiésemos lo que en realidad es una obligación de los poderes públicos —esto es, la de proporcionar información a los ciudadanos en general y a periodistas en particular— con la obligación a cargo de quienes ejercen el periodismo de acudir a determinado tipo de fuentes frente a otras, particularmente cuando esas fuentes son oficiales. Dicha imposición supondría establecer un mecanismo de intervención previa al modo con el que los periodistas llevan a cabo su actividad, lo cual, a su vez, podría traducirse en un acto de censura. En efecto, un control excesivamente riguroso sobre los métodos periodísticos puede producir un efecto inhibitorio sobre la labor de la prensa”<sup>170</sup>.

107. En el análisis de proporcionalidad, la Corte Interamericana consideró que la sanción no fue compatible con la Convención Americana, pues no quedó demostrado que los periodistas y el medio tuvieran intención alguna de infligir un daño particular contra las personas afectadas por la noticia, que hicieron una constatación razonable de los hechos especificados en su nota y que, en cambio, el proceso generó un efecto amedrentador sobre los periodistas y fue desproporcionado al fin que se perseguía.

108. Además, la Corte recordó que el medio idóneo para la reparación en este tipo de casos es el derecho de rectificación y respuesta. Así, la Corte señaló que “[l]o que sí habría resultado idóneo —además de más expeditivo y eficaz— y que no se dio en el presente caso, es el uso de la figura del derecho de rectificación, un mecanismo no punitivo que podría haber reparado el daño causado por la difusión de una información inexacta”<sup>171</sup>.

### Discursos relativos a información ambiental

109. Goza de una protección especial la expresión relativa a la información ambiental. La jurisprudencia de la Corte Interamericana ha indicado en el caso *Baraona Bray Vs. Chile* que “el respeto y garantía de la libertad de expresión en asuntos ambientales es un elemento esencial para asegurar la participación de la ciudadanía en los procesos relativos a dichos asuntos y, con ella, el fortalecimiento del sistema democrático a través de la vigencia del principio de democracia ambiental”<sup>172</sup>.

<sup>167</sup> Corte IDH. Caso Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2022. Serie C No. 451, párr. 74.

<sup>168</sup> Corte IDH. Caso Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2022. Serie C No. 451, párr. 78.

<sup>169</sup> Corte IDH. Caso Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2022. Serie C No. 451, párr. 89.

<sup>170</sup> Corte IDH. Caso Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2022. Serie C No. 451, párr. 90.

<sup>171</sup> Corte IDH. Caso Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2022. Serie C No. 451, párr. 91.

<sup>172</sup> Corte IDH. Caso Baraona Bray Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2022. Serie C No. 481, párr. 100.

110. En el mismo sentido, señaló “que las opiniones, manifestaciones, ideas e información relativas a la protección o gestión del medio ambiente, así como aquellas sobre los riesgos e impactos ambientales de actividades o proyectos, deben ser considerados asuntos de interés público en lo que respecta a la protección de la libertad de expresión debido a que [...] el respeto y garantía de los derechos humanos no puede escindirse de la protección del ambiente”<sup>173</sup>.

111. Por otra parte, el Tribunal interamericano también se refirió al derecho a la participación pública en el contexto de la protección del medio ambiente en la Opinión Consultiva OC-23/17 sobre medio ambiente y derechos humanos en la que resaltó que dicha “participación representa un mecanismo para integrar las preocupaciones y el conocimiento de la ciudadanía en las decisiones de políticas públicas que afectan al medio ambiente”; y que “la participación en la toma de decisiones aumenta la capacidad de los gobiernos para responder a las inquietudes y demandas públicas de manera oportuna, construir consensos y mejorar la aceptación y el cumplimiento de las decisiones ambientales”<sup>174</sup>.

112. La Corte estableció además que “del derecho de participación en los asuntos públicos, deriva la obligación de los Estados de garantizar la participación de las personas bajo su jurisdicción en la toma de decisiones y políticas que pueden afectar el medio ambiente, sin discriminación, de manera equitativa, significativa y transparente, para lo cual previamente deben haber garantizado el acceso a la información relevante”<sup>175</sup>.

113. Asimismo, en la Declaración conjunta sobre crisis climática y libertad de expresión se definieron pautas para la garantía de la participación pública y cívica en los asuntos medioambientales en los siguientes términos: “[e]s esencial crear condiciones que favorezcan la libertad de expresión y la participación cívica de periodistas, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, defensores del medio ambiente y de otros derechos humanos, y de todos los miembros de la sociedad, a fin de impulsar acciones significativas para hacer frente a la crisis climática”; pues “empoderar a estos actores para difundir información, compartir perspectivas diversas, participar activamente en los debates y procesos de toma de decisiones contribuye a la transparencia, la rendición de cuentas y la participación pública en los esfuerzos por abordar la crisis climática”<sup>176</sup>.

114. Asimismo, la Declaración contiene que “[e]l periodismo actúa como catalizador del debate público, facilitando la toma de decisiones informadas sobre la crisis climática. Sin embargo, las personas periodistas y los medios de comunicación enfrentan desafíos y barreras significativos al llevar a cabo esta función vital”. Por ello, “[r]esulta de grave preocupación la falta de cobertura mediática adecuada en zonas remotas, críticas para la biodiversidad y que se están convirtiendo en ‘desiertos de noticias’. Las personas y comunidades que habitan estas regiones se ven directamente afectadas por la crisis climática y necesitan tanto recibir información como poder dar voz a sus perspectivas y experiencias. Crear oportunidades para el periodismo en estas zonas críticas, pero poco informadas, es esencial para un diálogo ambiental global sustancial e inclusivo”<sup>177</sup>.

#### Discursos relacionados a la lucha contra a las violencias y discriminación contra las mujeres por razones de género y a la igualdad de género entre mujeres y hombres

115. Otro discurso especialmente protegido es el relativo a la lucha contra la violencia y discriminación contra las mujeres por razones de género y a favor de la igualdad de género. La libertad de expresión es fundamental para el acceso de las mujeres y las niñas a una vida libre de violencia, el empoderamiento de las mujeres y las niñas, la igualdad, el acceso a la justicia y la plena participación en la vida pública de las mujeres. En este sentido, la igualdad de género, el derecho de las mujeres y niñas a una vida libre de

<sup>173</sup> Corte IDH. Caso Baraona Bray Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2022. Serie C No. 481, párr. 114.

<sup>174</sup> Corte IDH. Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal –interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-23/17. 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23, párr. 228.

<sup>175</sup> Corte IDH. Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal –interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-23/17. 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23, párr. 231.

<sup>176</sup> ONU, OSCE, CIDH/RELE, CADHP, Declaración conjunta sobre crisis climática y libertad de expresión, 3 de mayo de 2024.

<sup>177</sup> ONU, OSCE, CIDH/RELE, CADHP, Declaración conjunta sobre crisis climática y libertad de expresión, 3 de mayo de 2024.

violencia y el derecho a la libertad de opinión y expresión se refuerzan mutuamente y son indivisibles e interdependientes.

116. Así, en la Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión y Justicia de Género se destacó que “[e]l sexo y el género deben reconocerse como características protegidas para la prohibición de la apología del odio que constituya una incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia en virtud del artículo 20(2) del PIDCP, y del artículo 4 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. La misoginia debe prohibirse si alcanza el umbral establecido por los artículos 19(3) y 20(2) del PIDCP”<sup>178</sup>.

117. Asimismo, la Declaración Conjunta indicó que “[l]as mujeres que denuncian públicamente a los presuntos autores de la violencia sexual o de género no deben ser acusadas de difamación penal, ni perseguidas por denuncia falsa de delitos, ni ser objeto de demandas por difamación frívolas o vejatorias. Cuando las mujeres denuncian la violencia sexual y de género, los Estados deben garantizar que dicha expresión goza de una protección especial, ya que la restricción de dicha expresión puede obstaculizar la erradicación de la violencia contra las mujeres. Los Estados deben despenalizar todas las acciones de difamación e injurias, y promulgar una legislación exhaustiva para desalentar los casos de difamación vejatorios o frívolos y las demandas estratégicas contra la participación pública (SLAPPs) que pretenden intimidar y silenciar a las mujeres y apartarlas de la participación pública”<sup>179</sup>.

118. En relación con la expresión de género, la Declaración señaló también que “[l]os Estados no deben utilizar el objetivo de proteger la moral pública para restringir la expresión de género, sexual, cultural o artística de las mujeres y de las personas no conformes con el género basándose en principios derivados exclusivamente de una única tradición. Tampoco la pretensión de proteger la moral pública ni la excusa paternalista de proteger a las mujeres y a las niñas deben utilizarse para consagrar determinadas visiones de la sexualidad o de los roles de género o para suprimir opiniones diversas”. Esto es así porque “[e]l principio de necesidad y proporcionalidad exige que cualquier limitación por motivos de protección de la moral pública tenga en cuenta la universalidad de los derechos humanos, el principio de no discriminación y las normas internacionales de derechos humanos en materia de diversidad sexual, de género y cultural, incluida la protección de las expresiones que puedan resultar ofensivas, chocantes o perturbadoras para los demás”<sup>180</sup>.

119. En el mismo sentido, reforzó que tanto “[l]os Estados, así como las instituciones académicas públicas y privadas, deben respetar la libertad de expresión académica y abstenerse de censurar, restringir o discriminar los estudios de género y los estudios feministas o el debate público sobre estas cuestiones”<sup>181</sup>.

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

120. Otro 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.

### Elementos que expresan la identidad de una etnia

121. 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 minoría

<sup>178</sup> ONU, OSCE, CIDH/RELE, CADHP, *Declaración conjunta sobre libertad de expresión y justicia de género*, 3 de mayo de 2022.

<sup>179</sup> ONU, OSCE, CIDH/RELE, CADHP, *Declaración conjunta sobre libertad de expresión y justicia de género*, 3 de mayo de 2022.

<sup>180</sup> ONU, OSCE, CIDH/RELE, CADHP, *Declaración conjunta sobre libertad de expresión y justicia de género*, 3 de mayo de 2022.

<sup>181</sup> ONU, OSCE, CIDH/RELE, CADHP, *Declaración conjunta sobre libertad de expresión y justicia de género*, 3 de mayo de 2022.

cultural, es especialmente grave y atenta contra la dignidad personal de sus miembros; y además resulta discriminatoria<sup>182</sup>.

122. 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>183</sup>.

123. En el mismo sentido, la Corte Interamericana sostuvo en la Opinión Consultiva OC-29/22 que, en el marco de la privación de la libertad de miembros de pueblos indígenas, “el ejercicio de los derechos tutelados por la Convención Americana por parte de las personas indígenas privadas de libertad exige como presupuesto que ellas puedan expresarse y recibir información en su idioma o lengua. Consecuentemente, los Estados deben: a) garantizar que cualquier información brindada al resto de la población penitenciaria, en especial aquella relativa a sus derechos, el estado de su proceso, y el tratamiento médico recibido, sea traducido al idioma de las personas indígenas. Si estas no saben leer, deberán ser leídas a ellas por parte de intérpretes; b) brindar interpretación en aquellos procedimientos y diligencias administrativas y judiciales que puedan afectar sus derechos, cuando las personas indígenas no hablen el idioma en que tales procesos sean conducidos, o cuando soliciten expresarse en el idioma propio; y c) abstenerse de prohibir a las personas indígenas privadas de libertad expresarse en el idioma de su elección, lo cual constituye un trato discriminatorio contrario a la Convención Americana”<sup>184</sup>.

124. Cabe destacar también el caso *Norín Catrimán y otros (Dirigentes, Miembros y Activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile*, que se remite a las penas accesorias impuestas a autoridades tradicionales del Pueblo Indígena Mapuche, a partir de las cuales quedaron inhabilitados por el plazo de 15 años para explotar un medio de comunicación social, dirigirlo o administrarlo, o para desempeñar en él funciones relacionadas con la emisión o difusión de opiniones o informaciones. Las penas fueron impuestas a partir de la aplicación de la Ley Antiterrorista por participar en acciones relacionadas con la protesta social y la reivindicación de sus derechos territoriales.

125. Al respecto, la Corte consideró que a las personas condenadas les incumbe “como autoridades tradicionales del Pueblo indígena Mapuche, [...] un papel determinante en la comunicación de los intereses y en la dirección política, espiritual y social de sus respectivas comunidades; [...] por lo tanto, [...] la imposición de la referida pena accesorias les ha restringido la posibilidad de participar en la difusión de opiniones, ideas e información a través del desempeño de funciones en medios de comunicación social, lo cual podría limitar el ámbito de acción de su derecho a la libertad de pensamiento y expresión en el ejercicio de sus funciones como líderes o representantes de sus comunidades. Esto a su vez incide negativamente en la dimensión social del derecho a la libertad de pensamiento y expresión, la cual de acuerdo con lo establecido por la Corte en su jurisprudencia implica el derecho de todos a conocer opiniones, relatos y noticias vertidas por terceros”<sup>185</sup>.

126. Asimismo, la Corte estableció que esto podría haber producido un efecto intimidante e inhibitorio para el ejercicio de la libertad de expresión del Pueblo indígena Mapuche, pues “la forma en la que fue aplicada la Ley Antiterrorista a miembros del Pueblo indígena Mapuche podría haber provocado un temor

<sup>182</sup> Corte IDH. Caso *López Álvarez Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1º de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 169.

<sup>183</sup> Corte IDH. Caso *López Álvarez Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1º de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 169.

<sup>184</sup> Corte IDH. Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad (Interpretación y alcance de los artículos 1.1, 4.1, 5, 11.2, 12, 13, 17.1, 19, 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de otros instrumentos que conciernen a la protección de los derechos humanos). Opinión Consultiva OC-29/22. 30 de mayo de 2022. Serie A No. 29.

<sup>185</sup> Corte IDH. Caso *Norín Catrimán y otros (Dirigentes, Miembros y Activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párr. 374.

razonable en otros miembros de ese pueblo involucrados en acciones relacionadas con la protesta social y la reivindicación de sus derechos territoriales o que eventualmente desearan participar en estas”<sup>186</sup>.

### Elementos de la identidad religiosa

127. Otro tipo de expresión que se trata de discursos que configuran elementos fundantes de la identidad o la dignidad personales es el discurso religioso<sup>187</sup>. 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”. En este sentido, la libertad de conciencia y religión y la libertad de expresión se refuerzan mutuamente, pues cuando no se respeta la libertad de pensamiento y de conciencia es probable que tampoco se observe el derecho a la libertad de opinión y de expresión<sup>188</sup>.

### Elementos que expresan la orientación sexual y la identidad de género

128. Otras formas discursivas gozan de especiales niveles de protección en tanto reflejan elementos integrales de la identidad y dignidad personales que incluyen aquellas que expresan la propia orientación sexual y la identidad de género. A este respecto, cabe recordar que la resolución 2435 (XXXVIII-O/08)<sup>189</sup> de la Asamblea General de la OEA, que precede a la Opinión Consultiva 24/17 de la Corte Interamericana, identificó un componente esencialmente expresivo en la identidad de género, que incluye “la manifestación externa ... a través de su aspecto físico, la cual puede incluir el modo de vestir, el peinado o la utilización de artículos cosméticos, o a través de manierismos, de la forma de hablar, de patrones de comportamiento personal, de comportamiento o interacción social, de nombres o referencias personales, entre otros”<sup>190</sup>. Para la Corte, la expresión de género es una “categoría protegida” por la Convención Americana en los términos del artículo 1.1<sup>191</sup>.

129. La Corte Interamericana también ha estudiado la expresión de la identidad de género en el caso de Vicky Hernández y otras Vs. Honduras, en el cual, como preámbulo, estableció que “las personas LGBTI han sido históricamente víctimas de discriminación estructural, estigmatización, así como de diversas formas de violencia y violaciones a sus derechos fundamentales [...]. [A] través de esas conductas se ven menoscabados [...] el derecho a la identidad de género y/o a la expresión de género de las personas, así como todos los derechos que se encuentran conectados con los mismos”<sup>192</sup>.

130. En este sentido, señaló que “el derecho a la identidad, y en particular la manifestación de la identidad, también se encuentra protegido por el artículo 13 que reconoce el derecho a la libertad de expresión. Desde esta óptica, interferir arbitrariamente en la expresión de los distintos atributos de la identidad puede implicar una vulneración a ese derecho. Es por ello que, para alcanzar ese fin, es ineludible que el Estado y la sociedad, respeten y garanticen la individualidad de cada una de las personas, así como el derecho a ser tratado de conformidad con los aspectos esenciales de su personalidad, y la facultad legítima

<sup>186</sup> Corte IDH. Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, Miembros y Activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párr. 376.

<sup>187</sup> CIDH, RELE, Informe Una Agenda Hemisférica para la Defensa de la Libertad de Expresión, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 4/09, 25 febrero de 2009, párr. 22.

<sup>188</sup> CIDH, Estudio sobre Libertad de Religión y Creencia Estándares Interamericanos, OEA/Ser.L/V/II Doc. 384/23, 10 de septiembre de 2023, párr. 112.

<sup>189</sup> OEA, Asamblea General, Resolución AG/RES. 2435 (XXXVIII-O/08), Derechos Humanos. Orientación Sexual E Identidad De Género, aprobada en la cuarta sesión plenaria celebrada el 3 de junio de 2008.

<sup>190</sup> Corte IDH. Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-24/17. 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24, párr. 32.

<sup>191</sup> Corte IDH. Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-24/17. 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24, párr. 78.

<sup>192</sup> Corte IDH. Caso Vicky Hernández y otras Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de marzo de 2021. Serie C No. 422, párr. 119.

de establecer la exteriorización de su modo de ser, de acuerdo con sus más íntimas convicciones. Del mismo modo, este Tribunal ha entendido que existe una relación estrecha entre, por un lado, el reconocimiento de la personalidad jurídica y, por otro, los atributos jurídicos inherentes a la persona humana que la distinguen, identifican y singularizan”<sup>193</sup>.

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

131. Sin perjuicio de la 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: la propaganda en favor de la guerra y la apología al odio que constituya incitación a la violencia; la incitación directa y pública al genocidio; y la explotación sexual infantil.

132. En primer lugar, la propaganda de la guerra y la apología del odio<sup>194</sup> 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 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>195</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”<sup>196</sup>. 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

<sup>193</sup> Corte IDH. Caso Vicky Hernández y otras Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de marzo de 2021. Serie C No. 422, párr. 117.

<sup>194</sup> La RELE subraya que mientras que el sistema interamericano de derechos humanos ha desarrollado algunos estándares, no existe una definición universalmente aceptada de “discurso de odio” en el derecho internacional. Este desafío también se refleja en las legislaciones nacionales como indicó la RELE en su informe “Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América”. En el mismo informe la CIDH destacó una de las definiciones de discurso de odio adoptada por la UNESCO, que abarca las “expresiones a favor de la incitación a hacer daño (particularmente a la discriminación, hostilidad o violencia) con base en la identificación de la víctima como perteneciente a determinado grupo social o demográfico. Puede incluir, entre otros, discursos que incitan, amenazan o motivan a cometer actos de violencia” (CIDH, Informe Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América, Capítulo IV: Discurso de odio y la incitación a la violencia, OAS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36, 12 noviembre 2015, párrs. 220, 222-224). En tanto aún no hay definición común sobre el alcance del concepto discurso de odio en el derecho internacional de los derechos humanos y que la CIDH, per se, tampoco ha interpretado el alcance de dicho concepto en el ámbito del SIDH. Este informe enfatiza el lenguaje utilizado por la obligación convencional contenida en el artículo 13.5 de la CADH, a saber, la incitación a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por motivos que incluyen la raza, el color, la religión, el idioma o el origen nacional, entre otros.

<sup>195</sup> CIDH, Informe No. 27/18, Caso 12.127, Fondo (Publicación), Vladimiro Roca Antunez y otros (Cuba), 24 de febrero de 2018, párr. 95.

<sup>196</sup> CIDH, Informe No. 27/18, Caso 12.127, Fondo (Publicación), Vladimiro Roca Antunez y otros (Cuba), 24 de febrero de 2018, párr. 95.

sancionados por ello”<sup>197</sup>. 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>198</sup>.

133. En segundo lugar, 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.

134. En tercer lugar, la explotación sexual 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 explotación sexual 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.

135. En relación con el primer tipo de discursos no protegidos por la libertad de expresión desarrollados, resulta relevante traer a colación el “Plan de Acción Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, hostilidad o violencia” (Plan de Rabat), un documento importante que sirve para entender cómo los discursos prohibidos del artículo 13.5 se relacionan con otros tipos de discursos que generan preocupaciones en términos de tolerancia y respeto, y que pueden ser sometidos a responsabilidades ulteriores en los términos del artículo 13.2<sup>199</sup>. Ese plan “refiere a la importancia de que los Estados distinguan claramente entre: (i) las expresiones que constituyan un delito, (ii) las expresiones que si bien no son sancionables penalmente podrían justificar un proceso civil o sanciones administrativas, y (iii) las expresiones que no son legalmente sancionables ‘pero que aún generan preocupación en términos de la tolerancia, el civismo y el respeto de los derechos de los demás’”<sup>200</sup>. El Plan de Rabat específicamente recuerda que los Estados están obligados a prohibir expresiones que implican “incitación” a discriminación, hostilidad, o violencia, en línea con la forma en que el sistema interamericano ha interpretado al artículo 13.5 de la Convención Americana<sup>201</sup>.

136. Por lo tanto, es importante resaltar que la definición del artículo 13.5 tenga una interpretación acotada en los párrafos precedentes. Así, también es útil diferenciar<sup>202</sup> los discursos que, si bien no alcanzan el umbral del artículo 13.5, generan preocupaciones en términos de tolerancia y respeto y que pueden ser pasibles de respuestas regulatorias en los términos del artículo 13.2 o de respuestas no regulatorias, vinculadas con la promoción de un debate público abierto, inclusivo y no discriminatorio.

137. En efecto, en la primera categoría ingresan los discursos que no están estrechamente vinculados a la incitación a la violencia en los términos del artículo 13.5. Estos discursos no ingresan en la categoría de

<sup>197</sup> CIDH, Informe No. 27/18, Caso 12.127, Fondo (Publicación), Vladimiro Roca Antunez y otros (Cuba), 24 de febrero de 2018, párr. 103.

<sup>198</sup> Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 67.

<sup>199</sup> CIDH, Informe Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América, Capítulo IV: Discurso de odio y la incitación a la violencia, OAS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36, 12 noviembre 2015, párrs. 229-230.

<sup>200</sup> CIDH, Informe Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América, Capítulo IV: Discurso de odio y la incitación a la violencia, OAS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36, 12 noviembre 2015, párr. 230.

<sup>201</sup> ONU, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos acerca de los talleres de expertos sobre la prohibición de la incitación al odio nacional, racial o religioso, Apéndice: El Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, A/HRC/22/17/Add.4, 11 de enero de 2013.

<sup>202</sup> CIDH, Informe Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América, Capítulo IV: Discurso de odio y la incitación a la violencia, OAS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36, 12 noviembre 2015, párrs. 231 y 235; ONU, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos acerca de los talleres de expertos sobre la prohibición de la incitación al odio nacional, racial o religioso, Apéndice: El Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, A/HRC/22/17/Add.4, 11 de enero de 2013.

discursos de odio, pero pueden ser sometidos a responsabilidades ulteriores para garantizar los derechos a la dignidad y no discriminación de un grupo particular de la sociedad<sup>203</sup>. Estas responsabilidades ulteriores deben respetar las condiciones del artículo 13.2 y cumplir con los requisitos del test tripartito para ser legítimas. En la segunda categoría ingresan discursos que no son legalmente sancionables pero que causan preocupación porque “alimentan un ambiente de prejuicio e intolerancia en el entendido de que tal ambiente puede incentivar la discriminación, hostilidad y ataques violentos dirigidos a ciertas personas”<sup>204</sup>.

138. Así, la Relatoría Especial ha considerado que los discursos discriminatorios que no alcancen el umbral de apología del odio que constituya incitación a la violencia ilegal pueden ser sometidos a la imposición de sanciones ulteriores de naturaleza civil o administrativa, o a recursos como el derecho a la rectificación y la réplica<sup>205</sup>. Estas sanciones, sin embargo, no pueden estar dirigidas a inhibir o restringir la diseminación de ideas o información sobre asuntos de interés público<sup>206</sup>. Por otro lado, la Relatoría Especial ha resaltado que el discurso que alimenta ambientes de prejuicio e intolerancia no puede ser combatido eficientemente a través de sanciones legales<sup>207</sup>. Ello no significa que la comunidad política deba abstenerse de cualquier acción ante la proliferación de ese tipo de discursos. Por el contrario, el Estado está obligado a combatirlo mediante acciones positivas tendientes a visibilizar a las personas objeto de discursos discriminatorios, promover la educación y la información para combatir estereotipos negativos, capacitar a los agentes estatales y a los operadores de justicia respecto de los efectos de este tipo de discursos en la sociedad, y recolectar información estadística que permita apuntalar estos esfuerzos de educación y alfabetización de la sociedad.

139. La RELE reitera que dichas medidas “apuntan a la raíz cultural de la discriminación sistemática, y como tales, pueden constituirse en instrumentos valiosos para identificar y refutar el discurso de odio y alentar al desarrollo de una sociedad basada en los principios de diversidad, pluralismo y tolerancia”<sup>208</sup>. Ante la inequidad de las opiniones “no hay mejor respuesta que la justicia de los argumentos, y eso requiere más y mejor discurso, no menos”<sup>209</sup>.

#### IV. LIMITACIONES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

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

140. La libertad de expresión no es un derecho absoluto. 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>210</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

<sup>203</sup> CIDH, *Informe Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América*. Capítulo IV: Discurso de odio y la incitación a la violencia. OAS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36, 12 noviembre 2015, párr. 230.

<sup>204</sup> CIDH, *Informe Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América*. Capítulo IV: Discurso de odio y la incitación a la violencia. OAS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36, 12 noviembre 2015, párr. 222.

<sup>205</sup> CIDH, *Informe Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América*. Capítulo IV: Discurso de odio y la incitación a la violencia. OAS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36, 12 noviembre 2015, párr. 232.

<sup>206</sup> CIDH, *Informe Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América*. Capítulo IV: Discurso de odio y la incitación a la violencia. OAS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36, 12 noviembre 2015.

<sup>207</sup> CIDH, *Informe Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América*. Capítulo IV: Discurso de odio y la incitación a la violencia. OAS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36, 12 noviembre 2015, párr. 233.

<sup>208</sup> CIDH, *Informe Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América*. Capítulo IV: Discurso de odio y la incitación a la violencia. OAS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36, 12 noviembre 2015, párr. 248.

<sup>209</sup> CIDH, *Informe Anual 2010. Informe de la RELE*. Capítulo II: Evaluación sobre el estado de la libertad de expresión en el hemisferio. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5, 4 de marzo de 2011, párr. 50.

<sup>210</sup> Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 120; Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 35; CIDH, *Informe No. 11/96*, Caso 11.230, Fondo, 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 IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72.a).

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”.

141. 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, como la censura previa; (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; (c) que la investidura del hablante implica un deber más reforzado de constatación razonable de los hechos en que fundamenta sus opiniones; (d) que es particularmente importante comprender la diligencia tomada por quien se expresa y la naturaleza de la libertad de las fuentes utilizadas, incluso aceptando margen para el error y diferenciándola de la real malicia; (e) que se considere la naturaleza de las actividades desempeñadas por quien se expresa, como el periodismo o la defensa de derechos humanos; y (f) que se tomen en cuenta la singularidad y la relevancia del discurso para la garantía de derechos humanos (v.g., el rol de *whistleblower* o denunciante).

142. 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>211</sup>.

143. 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>212</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>213</sup>, órdenes impartidas por miembros de la fuerza pública a sus subordinados<sup>214</sup>, órdenes impartidas por los directores de centros de reclusión sobre el comportamiento de los internos<sup>215</sup>, decisiones de jueces penales<sup>216</sup>, actos administrativos propios del Poder Ejecutivo<sup>217</sup>, e incluso normas legales y constitucionales<sup>218</sup>, entre otros.

144. 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>219</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

<sup>211</sup> Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 36.

<sup>212</sup> Corte IDH. Caso López Álvarez Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1º de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 165.

<sup>213</sup> Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135.

<sup>214</sup> Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135.

<sup>215</sup> Corte IDH. Caso López Álvarez Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1º de febrero de 2006. Serie C No. 141.

<sup>216</sup> Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107; Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177; Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193.

<sup>217</sup> Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74.

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

<sup>219</sup> Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 154.

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>220</sup>.

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

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

145. 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>221</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>222</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>223</sup>. En los párrafos que siguen se explican las condiciones específicas que surgen de esta regla general.

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

146. 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.

147. 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.

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

148. 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>224</sup>, tanto en el sentido formal como material<sup>225</sup>. Lo

<sup>220</sup> Corte IDH. 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>221</sup> CIDH, Informe Anual 1994. Informe de la RELE. 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>222</sup> CIDH, Informe Anual 1994. Informe de la RELE. 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>223</sup> CIDH, Informe Anual 1994. Informe de la RELE. 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>224</sup> Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs. 39-40; Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 79; Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 120; Corte IDH. 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. Informe de la RELE. 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 11.230, Fondo, 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 IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72. a).

<sup>225</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

anterior significa que el texto de la ley debe establecer en forma expresa 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.

149. 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.

150. 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.

151. 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>226</sup>. Lo anterior se concreta en la necesidad de “utilizar términos estrictos y unívocos, que acoten claramente las conductas punibles”<sup>227</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>228</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>229</sup>. En resumen, a juicio de la Corte Interamericana, la tipificación de un delito debe formularse “en forma expresa, precisa, taxativa y previa”<sup>230</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>231</sup>.

152. 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>232</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

común (Corte IDH. La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86. 9 de Mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 35)

<sup>226</sup> Corte IDH. 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>227</sup> Corte IDH. 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>228</sup> Corte IDH. 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>229</sup> Corte IDH. Caso *Palamara Iribarne Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 126.

<sup>230</sup> Corte IDH. Caso *Kimel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 54; Corte IDH. Caso *Palamara Iribarne Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 135, párr. 63.

<sup>231</sup> Corte IDH. 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>232</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”.

amplias que permitirían que determinadas conductas sean penalizadas indebidamente a través del tipo penal de injuria<sup>233</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>234</sup> en la audiencia pública del presente caso, en Venezuela '[n]o existe una definición legal de lo que es honor militar'<sup>235</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>236</sup>.

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

153. 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.

154. 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

155. 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>237</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.

156. 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.

<sup>233</sup> Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 92.

<sup>234</sup> Corte IDH. 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>235</sup> Corte IDH. 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>236</sup> Corte IDH. 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>237</sup> Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 75.

157. 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>238</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 de grandes abusos, y en el fondo es violatorio del derecho a la información que tiene la sociedad<sup>239</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.

158. En cualquier caso, como se explica más adelante, si se presenta efectivamente un abuso de la libertad de expresión que cause un perjuicio a los derechos ajenos, se debe acudir a las medidas menos restrictivas de la libertad de expresión para reparar dicho perjuicio: en primer lugar, al derecho de rectificación o respuesta consagrado en el artículo 14 de la Convención Americana; si ello no bastare, y se demuestra la existencia de un daño grave causado con la intención de dañar o con evidente desprecio por la verdad, podría acudir a mecanismos de responsabilidad civil que cumplan con las condiciones estrictas derivadas del artículo 13.2 de la Convención Americana. Finalmente, respecto a la utilización de mecanismos penales, resulta relevante mencionar que tanto la CIDH como la Corte Interamericana han considerado, en todos los casos concretos que han sido objeto de su estudio y decisión, que la protección de la honra o reputación de quienes ejercen funciones públicas, personas políticas o 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.

### La noción de seguridad nacional para efectos de la imposición de limitaciones a la libertad de expresión

159. Para la Corte Interamericana, la salvaguarda a la seguridad nacional tiene la “función de proteger o defender la existencia misma del Estado, su integridad territorial o su independencia política frente a las amenazas que puedan existir”<sup>240</sup>. De ahí que sea un objetivo legítimo para las restricciones al derecho a la libertad de expresión.

160. La Corte Interamericana ha identificado, por ejemplo, los siguientes supuestos concretos que, respondiendo al objetivo de la seguridad nacional, podrían legitimar una regulación legal en el sentido de restringir el derecho a la libertad de expresión, autorizando “la negativa del Estado a proveer la información solicitada, en poder de los servicios de inteligencia, entre los cuales se encuentran los siguientes: a) información sobre planes de defensa en curso; b) información sobre las capacidades o el uso de sistemas de armamentos o comunicaciones por las fuerzas militares; c) información sobre medidas destinadas al resguardo del territorio o las instituciones nacionales frente a concretas amenazas, siempre que la efectividad de las medidas dependa de su confidencialidad; d) información sobre las operaciones, fuentes o métodos de los servicios de inteligencia concernientes a asuntos de seguridad nacional; y e) información relacionada con asuntos de seguridad nacional suministrada por Estados extranjeros u organismos intergubernamentales, así como comunicaciones diplomáticas sobre tales asuntos, respecto de los cuales exista una expectativa expresa de confidencialidad”<sup>241</sup>.

161. Sin embargo, conforme la Relatoría ya ha indicado, si bien se “reconoce que la seguridad nacional constituye un interés esencial para los Estados y la protección de la sociedad democrática, no hay que

<sup>238</sup> Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 77.

<sup>239</sup> Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 77.

<sup>240</sup> Corte IDH. Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de octubre de 2023. Serie C No. 506, párr. 532.

<sup>241</sup> Corte IDH. Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de octubre de 2023. Serie C No. 506, párr. 604.

soslayar que parte de las graves violaciones de derechos humanos que se han cometido —y que en algunos casos se repiten en la región— han sido y son justificadas en nombre de la seguridad nacional. El uso de un concepto amplio e impreciso de seguridad nacional para limitar el goce de los derechos humanos constituye una de las amenazas jurídicas contemporáneas a la libertad de expresión”<sup>242</sup>.

162. La seguridad nacional “también ha sido un concepto utilizado para justificar la persecución de grupos como defensores de los derechos humanos, periodistas o activistas, o para disponer injustificadamente el secreto en torno al funcionamiento y las actividades de los organismos de seguridad”<sup>243</sup>.

163. Por ende, es necesaria una conceptualización democrática de la seguridad nacional en las legislaciones locales, de forma que los Estados deben definir con claridad y precisión en la legislación los intereses legítimos de seguridad nacional. La Relatoría considera que los “Principios de Tshwane constituyen una buena guía para que los Estados puedan implementar las medidas necesarias, cuando se trata de proteger la seguridad nacional “en forma consistente con una sociedad democrática”.

164. De igual manera, también es necesaria una aproximación democrática de las restricciones que están permitidas de acuerdo con dicha finalidad. En este sentido, la Corte IDH ha resaltado que “en casos de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o procesos pendientes”<sup>244</sup>. La Corte IDH también ha afirmado que “no resulta compatible con los estándares interamericanos establecer que un documento es reservado por el solo hecho de pertenecer a un organismo de inteligencia y no con base en su contenido”<sup>245</sup>.

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

165. 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>246</sup>.

166. 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>247</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 derecho de cada ser humano de expresarse libremente y el de la sociedad en su

<sup>242</sup> CIDH, RELE, Informe Derecho a la Información y Seguridad Nacional, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.24/20, julio de 2020, párr. 7

<sup>243</sup> CIDH, RELE, Informe Derecho a la Información y Seguridad Nacional, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.24/20, julio de 2020, párr. 7

<sup>244</sup> Corte IDH. Caso Flores Bedregal y otras Vs. Bolivia. Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas y Rectificación de errores de la Sentencia. Sentencia de 14 de marzo de 2024. Serie C No. 520, párr. 138.

<sup>245</sup> Corte IDH. Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de octubre de 2023. Serie C No. 506, párr. 603.

<sup>246</sup> Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 64.

<sup>247</sup> Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 64.

conjunto de recibir información”<sup>248</sup>. En este mismo sentido, la Corte Interamericana y la CIDH han 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>249</sup>.

167. 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.

### La protección de la salud pública

168. Como quedó claro durante la pandemia del Covid-19, el resguardo de la salud pública de la población de los Estados parte es un objetivo legítimo del Estado que —de respetar el resto de las condiciones del test tripartito— puede justificar la restricción de derechos reconocidos en la Convención Americana. Como lo ha señalado la Comisión Interamericana, este interés legítimo está estrechamente vinculado al derecho a la salud y otros derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). En situaciones de grave riesgo para la salud pública, los Estados están obligados a tomar medidas de protección, pero —al hacerlo— deben seguir los principios “pro persona”, de proporcionalidad, temporalidad, y deben tener como finalidad legítima el estricto cumplimiento de objetivos de salud pública y protección integral, como el debido y oportuno cuidado a la población, por sobre cualquier otra consideración o interés de naturaleza pública o privada”<sup>250</sup>.

169. En caso de establecer estados de excepción, los Estados deben hacerlo sobre la base de una verdadera excepcionalidad de la situación en cuanto a su “gravedad, inminencia e intensidad que constituye una amenaza real a la independencia o seguridad del Estado”. Por otro lado, la suspensión de derechos debe limitarse al tiempo estrictamente necesario dadas “las exigencias de la situación”, y las medidas restrictivas “proporcionales ... que la suspensión de derechos o garantías constituya el único medio para hacer frente a la situación, que no pueda ser enfrentada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades estatales, y que las medidas adoptadas no generen una mayor afectación al derecho que sea suspendido en comparación con el beneficio obtenido”<sup>251</sup>.

### **c. 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**

170. 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>252</sup>.

171. 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

<sup>248</sup> Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 69.

<sup>249</sup> CIDH, Informe Anual 1994, Informe de la RELE, 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; Corte IDH. Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446, párr. 87; Corte IDH. Caso Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2022. Serie C No. 451, párr. 63.

<sup>250</sup> CIDH, Resolución 1/2020, Pandemia y Derechos Humanos en las Américas, adoptada por la CIDH el 10 de abril de 2020, pág. 9.

<sup>251</sup> CIDH, Resolución 1/2020, Pandemia y Derechos Humanos en las Américas, adoptada por la CIDH el 10 de abril de 2020, pág. 12.

<sup>252</sup> Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 120-123; Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 46.

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>253</sup>.

172. Ahora bien, el adjetivo “necesarias” no equivale a “útil”, “razonable” u “oportuna”<sup>254</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.

173. 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>255</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>256</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.

174. 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>257</sup>.

175. 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>258</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>259</sup>.

176. Según la Corte Interamericana, para establecer la proporcionalidad de una restricción cuando se limita la libertad de expresión con el objetivo de preservar otros derechos, se deben evaluar tres factores:

<sup>253</sup> Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 44.

<sup>254</sup> Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 46; Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 122; CIDH, Informe Anual 1994. Informe de la RELE. 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>255</sup> Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 83; Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 85; Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 121-122; Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 46.

<sup>256</sup> Corte IDH. Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446, párr. 117; Corte IDH. 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>257</sup> Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 71.

<sup>258</sup> Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 83; Corte IDH. Caso Palamara Iribarne. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 85; Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 123; Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 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 IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101.1.BJ).

<sup>259</sup> Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 83.

(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>260</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.

### 3. Tipos de limitaciones incompatibles con el artículo 13 de la Convención Americana

177. 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 proscribe el artículo 13.3 de la Convención Americana; y deben ser excepcionales.

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

178. Las limitaciones a la libertad de expresión no pueden constituir mecanismos de censura previa directa o indirecta<sup>261</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>262</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.

179. 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>263</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 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>264</sup>. Más adelante se explican los alcances que la jurisprudencia ha dado respecto de este tipo de limitaciones

<sup>260</sup> Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 84.

<sup>261</sup> Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 54; Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 79; Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 120.

<sup>262</sup> Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana Sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 39; CIDH, Informe No. 11/96, Caso 11.230, Fondo, Francisco Martorell (Chile), 3 de mayo de 1996, párr. 7.

<sup>263</sup> Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 54; Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 135, párr. 79; CIDH, Informe No. 11/96, Caso 11.230, Fondo, Francisco Martorell (Chile), 3 de mayo de 1996, párr. 58; CIDH, Informe Anual 1994, Informe de la RELE. 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>264</sup> CIDH, Informe No. 11/96, Caso 11.230, Fondo, Francisco Martorell (Chile), 3 de mayo de 1996, párr. 58.

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

180. Las limitaciones impuestas a la libertad de expresión “no deben ‘perpetuar los prejuicios ni fomentar la intolerancia’”<sup>265</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>266</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”.

181. La Corte Interamericana ha resaltado 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>267</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>268</sup>.

182. Un 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. Honduras*<sup>269</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.

183. Por su parte, la CIDH, en el caso *Miguel Ángel Millar Silva y otros* respecto de Chile, tuvo oportunidad de referirse al impacto de la privación de energía eléctrica en los medios de comunicación. En el caso, la Radio Estrella del Mar de Melinka, ubicada en una zona con escaso acceso a energía eléctrica, fue privada del suministro de energía en horario amplio, limitándose a un horario restringido que le permitía operar solo siete horas aproximadamente, en lugar de las 16 horas a las que se les podían operar a los otros tres medios de comunicación del área por una decisión discrecional de la municipalidad. La diferencia en el trato habría sido determinada de modo arbitrario por autoridades estatales y la CIDH acreditó la existencia de una razón política para el trato diferenciado a la Radio Estrella del Mar de Melinka, debido a expresiones negativas que el entonces alcalde de la región había expresado sobre el contenido transmitido por la radio y las personas periodistas que la integraban.

184. En esa oportunidad la Comisión indicó que “[a]l suministrar energía eléctrica en horarios diferenciados a medios de comunicación, [...] el Estado decide cuál es la voz que el público podrá escuchar en unas determinadas horas del día; y con ello define, entre otras cosas, las fuentes de información

<sup>265</sup> CIDH, *Informe Anual 1994, Informe de la RELE, 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>266</sup> Corte IDH. Caso *López Álvarez Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1º de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 170.

<sup>267</sup> Corte IDH. Caso *Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 349; Corte IDH. Caso *Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 380.

<sup>268</sup> Corte IDH. Caso *Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 349; Corte IDH. Caso *Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 380.

<sup>269</sup> Corte IDH. Caso *López Álvarez Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1º de febrero de 2006. Serie C No. 141.

disponibles que le permitirán a cada persona adoptar decisiones informadas sobre asuntos de interés general, y su respectivo plan de vida”<sup>270</sup>.

185. Por ello, “[l]os bienes en juego demuestran que la distribución de este servicio básico no puede fundarse únicamente en una atribución discrecional de los funcionarios competentes, fuera de todo control o regulación”<sup>271</sup>. Para la CIDH, la distribución de este tipo de servicio no puede ser “utilizada con el propósito de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas”<sup>272</sup>.

186. Así, la Comisión estimó que, “para impedir el uso de un poder discrecional excesivo por parte de las autoridades que adoptan decisiones relativas a la distribución de bienes y recursos públicos necesarios para el funcionamiento de medios de comunicación, el Estado tiene la obligación de disponer de reglas mínimas que respeten los principios de interés público, transparencia, rendición de cuentas y no discriminación. En consecuencia, en casos como el presente, la decisión que ordena la distribución de un servicio público escaso entre distintos medios de comunicación debe: (i) obedecer a criterios predeterminados, objetivos y razonables (ii) estar debida y suficientemente motivada, y (iii) tramitarse a través de procedimientos transparentes y accesibles”<sup>273</sup>.

187. Esto es así porque “una reglamentación adecuada que defina claramente criterios objetivos y razonables a partir de los cuales es permisible la distribución de bienes públicos necesarios para el funcionamiento de medios de comunicación previene una utilización arbitraria de los mismos en detrimento de la libertad de expresión [pues] las buenas prácticas, los mecanismos informales o los criterios vagos no son suficientes para evitar violaciones a la libertad de expresión en esta materia”<sup>274</sup>.

188. La CIDH estableció que “la distribución efectiva de un recurso o bien público escaso debe encontrarse orientada por los principios de igualdad y no discriminación y asegurarse de que ni el contenido de la medida ni la implementación o aplicación de la misma, puedan afectar estos derechos. En este sentido, la [CIDH reconoció] que los Estados deben abstenerse de adoptar medidas que de cualquier manera vayan dirigidas, o tengan como resultado, directa o indirectamente, crear situaciones de discriminación de jure o de facto en el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales”<sup>275</sup>.

189. De esta forma, “la evaluación de las decisiones estatales que confieren un tratamiento diferenciado respecto de la distribución de un bien o servicio público escaso a dos o más personas o grupos de personas se rigen por algunas pautas específicas [...]”<sup>276</sup>. “En primer lugar, frente a un cargo por presunta vulneración del derecho a la igualdad, es necesario establecer si, en realidad, existe un tratamiento diferenciado respecto de personas o grupos de personas que se encuentran en la misma condición”<sup>277</sup>.

190. De acuerdo con la CIDH, “[p]ara definir lo anterior, es necesario identificar cuál es el factor relevante de comparación. En efecto, dos personas o grupos de personas pueden tener, simultáneamente, características similares y características disímiles. En este sentido, es fundamental establecer cuál es el criterio relevante para establecer la comparación (*tercium comparationis*). En otras palabras, en este primer paso, corresponde definir cuál es el punto de vista relevante que permite establecer si, en una

<sup>270</sup> CIDH, [Informe No. 48/16](#), Caso 12.799, Fondo (Publicación), Miguel Ángel Millar Silva y otros (Radio Estrella del Mar Melinka), (Chile), 29 de noviembre de 2016, párr. 53.

<sup>271</sup> CIDH, [Informe No. 48/16](#), Caso 12.799, Fondo (Publicación), Miguel Ángel Millar Silva y otros (Radio Estrella del Mar Melinka), (Chile), 29 de noviembre de 2016, párr. 53.

<sup>272</sup> CIDH, [Informe No. 48/16](#), Caso 12.799, Fondo (Publicación), Miguel Ángel Millar Silva y otros (Radio Estrella del Mar Melinka), (Chile), 29 de noviembre de 2016, párr. 53.

<sup>273</sup> CIDH, [Informe No. 48/16](#), Caso 12.799, Fondo (Publicación), Miguel Ángel Millar Silva y otros (Radio Estrella del Mar Melinka), (Chile), 29 de noviembre de 2016, párr. 54.

<sup>274</sup> CIDH, [Informe No. 48/16](#), Caso 12.799, Fondo (Publicación), Miguel Ángel Millar Silva y otros (Radio Estrella del Mar Melinka), (Chile), 29 de noviembre de 2016, párr. 55.

<sup>275</sup> CIDH, [Informe No. 48/16](#), Caso 12.799, Fondo (Publicación), Miguel Ángel Millar Silva y otros (Radio Estrella del Mar Melinka), (Chile), 29 de noviembre de 2016, párr. 58.

<sup>276</sup> CIDH, [Informe No. 48/16](#), Caso 12.799, Fondo (Publicación), Miguel Ángel Millar Silva y otros (Radio Estrella del Mar Melinka), (Chile), 29 de noviembre de 2016, párr. 62.

<sup>277</sup> CIDH, [Informe No. 48/16](#), Caso 12.799, Fondo (Publicación), Miguel Ángel Millar Silva y otros (Radio Estrella del Mar Melinka), (Chile), 29 de noviembre de 2016, párr. 63.

determinada situación, dos o más personas que reciben un tratamiento diferenciado por parte del Estado, se encuentran en realidad en la misma situación”<sup>278</sup>.

191. En segundo lugar, debe resolverse “si existen razones suficientes para justificar o mantener dicho trato”, es decir, “si el tratamiento diferenciado es, en realidad, razonable y proporcionado, esto es, si se encuentra fundado en criterios objetivos y si no implica una afectación innecesaria o desproporcionada de un derecho fundamental”<sup>279</sup>. Así, para distinguir “si existen razones objetivas para justificar el trato diferenciado y evitar la afectación desproporcionada de otros bienes o derechos convencionales, el juicio de igualdad obliga a determinar, en primer lugar, si el trato diferenciado persigue una finalidad legítima y si es útil, necesario y estrictamente proporcionado para lograr dicha finalidad”<sup>280</sup>. Por lo tanto, “el juicio de igualdad debe someterse a un escrutinio diferenciado en atención a los bienes en juego o a los criterios empleados para establecerlo”<sup>281</sup> pues “existen ciertos ámbitos en los cuales las decisiones públicas no solo confieren un tratamiento diferenciado sino que, al hacerlo, pueden afectar de manera severa bienes, valores o derechos consagrados en los tratados internacionales de derechos humanos. En estos casos, el juicio de igualdad adquiere un nivel mayor de intensidad”<sup>282</sup>.

192. Lo anterior implica “que la libertad de configuración tiene un alcance distinto en atención a los criterios de diferenciación que incorpore la medida en cuestión, los ámbitos de regulación y la posible afectación de derechos humanos que, en términos de la Convención, deben garantizarse y respetarse en condiciones de igualdad para todas las personas”<sup>283</sup>.

193. Así, “cuando la aplicación de la medida pueda comprometer de manera sensible el ejercicio de un derecho fundamental, el nivel del juicio de igualdad aumentará de forma considerable dado el mandato expreso de garantizar dichos derechos para todas las personas en condiciones de igualdad. En estos casos, el Estado debe demostrar que la diferenciación era necesaria para alcanzar una finalidad establecida en la [C]onvención y que el beneficio obtenido a raíz de la medida adoptada, es realmente superior al sacrificio que produce adoptarla. Incluso, frente al uso de categorías sospechosas prohibidas por el artículo 1.1 de la Convención, los órganos encargados de velar por la aplicación de este instrumento internacional deben asegurar que la medida es indispensable para el logro de finalidades imperativas y que su implementación es sustancialmente más ventajosa que el costo que deben soportar las personas que no resultan beneficiadas”<sup>284</sup>.

194. Al aplicar estos criterios al caso concreto, la CIDH concluyó que “no existe en el expediente prueba alguna que demuestre que la citada decisión se fundó en criterios objetivos preestablecidos o fue el resultado de un proceso transparente y en el cual se respetaron las garantías del debido proceso [y que d]urante el proceso judicial interno, tampoco fue posible obtener un argumento que justificara el tratamiento diferenciado, [por lo que concluyó que en este caso se dio] una violación de los artículos 13.1 y 24 de la Convención, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento”<sup>285</sup>.

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

195. 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

<sup>278</sup> CIDH, [Informe No. 48/16](#), Caso 12.799, Fondo (Publicación), Miguel Ángel Millar Silva y otros (Radio Estrella del Mar Melinka), (Chile), 29 de noviembre de 2016, párr. 64.

<sup>279</sup> CIDH, [Informe No. 48/16](#), Caso 12.799, Fondo (Publicación), Miguel Ángel Millar Silva y otros (Radio Estrella del Mar Melinka), (Chile), 29 de noviembre de 2016, párr. 66.

<sup>280</sup> CIDH, [Informe No. 48/16](#), Caso 12.799, Fondo (Publicación), Miguel Ángel Millar Silva y otros (Radio Estrella del Mar Melinka), (Chile), 29 de noviembre de 2016, párr. 67.

<sup>281</sup> CIDH, [Informe No. 48/16](#), Caso 12.799, Fondo (Publicación), Miguel Ángel Millar Silva y otros (Radio Estrella del Mar Melinka), (Chile), 29 de noviembre de 2016, párr. 68.

<sup>282</sup> CIDH, [Informe No. 48/16](#), Caso 12.799, Fondo (Publicación), Miguel Ángel Millar Silva y otros (Radio Estrella del Mar Melinka), (Chile), 29 de noviembre de 2016, párr. 69.

<sup>283</sup> CIDH, [Informe No. 48/16](#), Caso 12.799, Fondo (Publicación), Miguel Ángel Millar Silva y otros (Radio Estrella del Mar Melinka), (Chile), 29 de noviembre de 2016, párr. 70.

<sup>284</sup> CIDH, [Informe No. 48/16](#), Caso 12.799, Fondo (Publicación), Miguel Ángel Millar Silva y otros (Radio Estrella del Mar Melinka), (Chile), 29 de noviembre de 2016, párr. 71.

<sup>285</sup> CIDH, [Informe No. 48/16](#), Caso 12.799, Fondo (Publicación), Miguel Ángel Millar Silva y otros (Radio Estrella del Mar Melinka), (Chile), 29 de noviembre de 2016, párr. 88.

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”.

196. Conforme la RELE ha indicado, “estas medidas, a diferencia de las anteriores, no han sido diseñadas estrictamente para restringir la libertad de expresión. En efecto, éstas *per se* no configuran una violación de este derecho. No obstante, sus efectos generan un impacto adverso en la libre circulación de ideas que con frecuencia es poco investigado y, por ende, más difícil de descubrir”<sup>286</sup>.

197. La Corte Interamericana ha considerado que “el alcance del artículo 13.3 de la Convención debe ser el resultado de una lectura conjunta con el artículo 13.1 de la Convención, en el sentido que una interpretación amplia de esta norma permite considerar que protege en forma específica la comunicación, difusión y circulación de ideas y opiniones, de modo que queda prohibido el empleo de ‘vías o medios indirectos’ para restringirlas”<sup>287</sup>. En el mismo sentido, la Corte ha considerado 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>288</sup>.

198. Por su parte, 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”.

199. En la jurisprudencia de la Corte IDH se destaca el caso *Garnier y otros Vs. Venezuela*, en el que la Corte decidió que “se configuró una restricción indirecta al ejercicio del derecho a la libertad de expresión producida por la utilización de medios encaminados a impedir la comunicación y circulación de las ideas y opiniones, al decidir el Estado que se reservaría la porción del espectro y, por tanto, impedir la participación en los procedimientos administrativos para la adjudicación de los títulos o la renovación de la concesión a un medio que expresaba voces críticas contra el gobierno”<sup>289</sup>.

200. Asimismo, la Corte IDH ha señalado que la responsabilidad del Estado por restricciones indirectas puede provenir también de actos de particulares que produzcan el mismo resultado 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>290</sup>. Estas restricciones pueden darse incluso cuando de ellas no se deriva una ventaja para los funcionarios o funcionarias públicas que las generan o toleran, siempre y cuando “la vía o

<sup>286</sup> CIDH, *Informe Anual 2004. Informe de la RELE, Capítulo V: Violaciones indirectas a la libertad de expresión: El impacto de la concentración en la propiedad de los medios de comunicación social*, OEA/Ser.L/V/II.122. Doc. 5 rev. 1, 23 febrero de 2005, párr. 9.

<sup>287</sup> Corte IDH. Caso *Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 161.

<sup>288</sup> Corte IDH. Caso *Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párrs. 163-164; Corte IDH. Caso *Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 340; Corte IDH. Caso *Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 367.

<sup>289</sup> Corte IDH. Caso *Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 199.

<sup>290</sup> Corte IDH. Caso *Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párrs. 107-110 y 340; Corte IDH. Caso *Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párrs. 118-121 y 367.

el medio restrinja efectivamente, aunque sea en forma indirecta, la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”<sup>291</sup>.

#### 4. Carácter excepcional de las limitaciones

201. Las limitaciones impuestas deben ser la excepción a la regla general de respeto por el pleno ejercicio de la libertad de expresión<sup>292</sup>. A este tenor, 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>293</sup>, al convertirse mecanismos directos o indirectos de censura previa<sup>294</sup>. Al respecto, la Corte ha señalado que “la restricción indirecta puede llegar a generar un efecto disuasivo, atemorizador e inhibidor sobre todos los que ejercen el derecho a la libertad de expresión, lo que, a su vez, impide el debate público sobre temas de interés de la sociedad”<sup>295</sup>.

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

202. Como se explicó anteriormente, existen ciertas formas de discurso que encuentran un nivel reforzado de protección: los discursos especialmente protegidos. 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.

203. 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 se trate de expresiones clasificadas como especialmente protegidas, en su contenido, por el derecho a la libertad de expresión como se indicó con anterioridad.

204. 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 las personas que ejercen funciones públicas 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—; (3) el valor de la expresión involucrada en cada caso concreto, especialmente si resulta de discursos especialmente . 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

<sup>291</sup> Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 368; Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 340.

<sup>292</sup> CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72. a); Corte IDH. 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>293</sup> CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso “*La Última Tentación de Cristo*” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Transcritos en: Corte IDH. Caso “*La Última Tentación de Cristo*” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 61. e).

<sup>294</sup> Corte IDH. Caso *Fontvecchia y D’Amico Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 42; Corte IDH. Caso *Lagos del Campo Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párr. 98.

<sup>295</sup> Corte IDH. Caso *Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 164.

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>296</sup>.

## **D. Medios de limitación de la libertad de expresión para proteger los derechos establecidos en el artículo 11 de la CADH**

### **1. Reglas generales**

205. 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>297</sup>.

206. 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>298</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>299</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>300</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 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>301</sup>.

207. 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>302</sup>.

208. Ahora bien, en los casos de conflicto entre el derecho a la honra de quienes ejercen la función pública 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 personas funcionarias públicas 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 las funcionarias y funcionarios se exponen voluntariamente a un mayor escrutinio social y tienen mejores condiciones para dar explicaciones o responder ante los hechos que los involucren.

<sup>296</sup> Corte IDH. Caso Fontevecchia y D’Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 46; Corte IDH. 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>297</sup> Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 75.

<sup>298</sup> Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 55; Corte IDH. 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>299</sup> Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 71; Corte IDH. 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>300</sup> CIDH, Informe No. 11/96, Caso 11.230, Fondo, Francisco Martorell (Chile), 3 de mayo de 1996, párr. 70.

<sup>301</sup> CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Transcritos en: Corte IDH. Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 61. i).

<sup>302</sup> Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 51; Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 93.

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>303</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>304</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>305</sup>. Este umbral no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el interés público de las actividades que realiza<sup>306</sup>. De ahí la mayor tolerancia frente a afirmaciones y apreciaciones vertidas por los ciudadanos en ejercicio de dicho control democrático<sup>307</sup>. Tales son las demandas del pluralismo propio de una sociedad democrática<sup>308</sup>, que requiere la mayor circulación de informes y opiniones sobre asuntos de interés público<sup>309</sup>.

209. En este sentido, cabe destacar que la Corte Interamericana ha sido enfática en sus últimas sentencias en el hecho de que el derecho penal no es un medio legítimo para proteger el honor de quienes ejercen la función pública. En palabras del Tribunal: “en el caso de un discurso protegido por su interés público, como son los referidos a conductas de funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, la respuesta punitiva del Estado mediante el derecho penal no es convencionalmente procedente para proteger el honor del funcionario”<sup>310</sup>. “En efecto, el uso de la ley penal por difundir noticias de esta naturaleza produciría, directa o indirectamente, un amedrentamiento que, en definitiva, limitaría la libertad de expresión e impediría someter al escrutinio público conductas que infrinjan el ordenamiento jurídico, como, por ejemplo, hechos de corrupción, abusos de autoridad, etc. En definitiva, lo anterior debilitaría el control público sobre los poderes del Estado, con notorios perjuicios al pluralismo democrático. En otros términos, la protección de la honra por medio de la ley penal, que puede resultar legítima en otros casos, no resulta conforme a la Convención en la hipótesis previamente descrita”<sup>311</sup>. Así, “[d]e toda forma, tratándose del ejercicio de una actividad protegida por la Convención, se excluye la tipicidad penal y, por ende, la posibilidad de que sea considerada como delito y objeto de penas. A este respecto, debe quedar claro que no se trata de una exclusión de la prohibición por justificación o especial

<sup>303</sup> Corte IDH. 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>304</sup> Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 128; Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 86; Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 103.

<sup>305</sup> Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 129; Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 86; Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 103.

<sup>306</sup> Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 129; Corte I.D:H., Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 86; Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 92.

<sup>307</sup> Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 87; Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 86; Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 83.

<sup>308</sup> Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 152; Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 87; Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 83.

<sup>309</sup> Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 113.

<sup>310</sup> Corte IDH. Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 121.

<sup>311</sup> Corte IDH. Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 122.

permiso, sino del ejercicio libre de una actividad que la Convención protege en razón de resultar indispensable para la preservación de la democracia”<sup>312</sup>.

210. 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>313</sup>.

211. 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>314</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.

212. 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>315</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>316</sup>.

213. 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 irrespeta el principio de legalidad<sup>317</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>318</sup>.

214. 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.

<sup>312</sup> Corte IDH. Caso *Álvarez Ramos Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 124.

<sup>313</sup> Corte IDH. 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>314</sup> CIDH, *Informe No. 11/96*, Caso 11.230, Fondo, Francisco Martorell (Chile), 3 de mayo de 1996, párr. 75.

<sup>315</sup> CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte IDH. Caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72 f).

<sup>316</sup> CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte IDH. Caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72 e).

<sup>317</sup> Corte IDH. Caso *Kimel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 63.

<sup>318</sup> CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Transcritos en: Corte IDH. Caso *Ricardo Canese Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párrs. 72. s) a 72. u).

215. 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>319</sup>. Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado que “el derecho de rectificación o de respuesta, previsto en el artículo 14 de la Convención puede ser un medio idóneo para proteger el derecho a la honra de una persona que se crea afectada por informaciones inexactas o agraviantes”<sup>320</sup>.

216. 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>321</sup>, tal recurso a la imposición de responsabilidad debe dar estricto cumplimiento de ciertos requisitos específicos adicionales a los ya mencionados, a saber, la aplicación del estándar de real malicia, la carta de la prueba y la distinción entre discursos que expresan hechos y los que expresan opiniones.

217. *Sobre la aplicación del estándar de 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 difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas”.

218. 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 las 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>322</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>323</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>324</sup>.

219. 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

<sup>319</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”. (CADH, San José, Costa Rica, 1969, art. 14).

<sup>320</sup> Corte IDH. Caso Baraona Bray Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2022. Serie C No. 481, párr. 107; Corte IDH. Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446, párr. 103.

<sup>321</sup> CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Transcritos en: Corte IDH. Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 61 d).

<sup>322</sup> Corte IDH. 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>323</sup> Corte IDH. 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>324</sup> Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 125.

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>325</sup>.

220. Sobre la 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>326</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 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.

221. Finalmente, es importante tener en cuenta que *únicamente los hechos, y no las opiniones, son susceptibles de juicios de veracidad o falsedad*<sup>327</sup>. En consecuencia, nadie puede ser condenado por una opinión sobre una persona cuando ello no aparea la falsa imputación de hechos verificables.

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

<sup>325</sup> Corte IDH. 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>326</sup> Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. 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 IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. 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 IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párrs. 72.o) y 72.p); Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 120.

<sup>327</sup> Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 93; Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 124.

de autocensura, tanto para el afectado como para otros potenciales críticos de la actuación de un servidor público”<sup>328</sup>.

223. 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 personas funcionarias públicas o candidatas 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. En este sentido, en sus últimas decisiones la Corte Interamericana ha establecido claramente que el honor de las funcionarias y los funcionarios públicos en temas de interés público no puede ser protegido a través del derecho penal pues se debilitaría el control público sobre los poderes del estado, con notorios perjuicios al pluralismo democrático<sup>329</sup>.

224. 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 el caso Moya Chacón, la Corte Interamericana resaltó que si bien las personas que ejercen el periodismo tienen un deber de “constatar en forma razonable, aunque no necesariamente exhaustiva, los hechos que divulga” ello “no significa una exigencia estricta de veracidad, por lo menos en lo que hace referencia a cuestiones de interés público, reconociendo como descargo el que la publicación se haga de buena fe o justificadamente y siempre de conformidad con unos estándares mínimos de ética y profesionalidad en la búsqueda de la verdad”. Para la Corte, el periodismo de investigación necesita de “espacio para el error”, toda vez que “sin ese margen de error no puede existir un periodismo independiente ni la posibilidad, por tanto, del necesario escrutinio democrático que dimana de este”<sup>330</sup>. 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 calumnia de conformidad con la legislación panameña<sup>331</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>332</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.

## 2. Incompatibilidad fundamental entre las “leyes de desacato” y la Convención Americana

225. 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>333</sup>.

<sup>328</sup> Corte IDH. Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446, párr. 125; Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 129.

<sup>329</sup> Corte IDH. Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 122.

<sup>330</sup> Corte IDH. Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica. Sentencia de 23 de mayo de 2022. Serie C. No 451, párr. 76.

<sup>331</sup> Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C. No. 107, párr. 106.

<sup>332</sup> Corte IDH. 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>333</sup> Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 135, párr. 88; CIDH, Informe Anual 1994. Informe de la RELE, 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.

226. 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>334</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>335</sup>.

227. 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>336</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>337</sup>.

228. 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 las personas funcionarias públicas 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>338</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”.

<sup>334</sup> CIDH, *Informe Anual 1994, Informe de la RELE, 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>335</sup> 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”. (CIDH, *Informe Anual 1994, Informe de la RELE, 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>336</sup> CIDH, *Informe Anual 1994, Informe de la RELE, Capítulo V: Informe sobre la Compatibilidad entre las Leyes de Desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Título I, OEA/Ser. L/V/II.88. doc. 9 rev., 17 de febrero de 1995.

<sup>337</sup> CIDH, *Informe Anual 1994, Informe de la RELE, 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>338</sup> CIDH, *Informe Anual 1994, Informe de la RELE, 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.

229. 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 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>339</sup>. En igual medida, la amenaza de responsabilidad penal por deshonar la reputación de una funcionaria o 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 quienes ejercen función pública públicos contra expresiones difamantes, establecen una estructura que tiene como propósito proteger al propio gobierno de las críticas<sup>340</sup>.

230. 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>341</sup>.

231. En términos más concretos, las “leyes de desacato” son innecesarias porque los ataques abusivos contra la reputación y la honra de personas funcionarias públicas 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>342</sup>. Además, las “leyes de desacato” contrarían el principio de que en una sociedad democrática quienes ejercen funciones públicas deben estar mayormente expuestos al escrutinio del público y mostrar una tolerancia mayor hacia la crítica.

<sup>339</sup> CIDH, *Informe Anual 1994, Informe de la RELE, 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>340</sup> CIDH, *Informe Anual 1994, Informe de la RELE, 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>341</sup> CIDH, *Informe Anual 1994, Informe de la RELE, 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>342</sup> CIDH, *Informe Anual 1994, Informe de la RELE, 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.

232. En suma, para la CIDH, la aplicación del tipo penal de desacato a quienes divulgan expresiones críticas frente a las personas funcionarias públicas 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.

233. 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>343</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>344</sup>.

234. En el caso *Tristán Donoso Vs. Panamá*, la Corte Interamericana resaltó como positivo que, con posterioridad a la condena de Tristán 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>345</sup>.

### 3. Incompatibilidad de la sanción penal en el Sistema Interamericano

235. La jurisprudencia de la Corte interamericana sobre el rechazo al uso del derecho penal en relación a determinados discursos vinculados a personas que ejercen la función pública tiene como fundamento al menos los siguientes. En primer lugar (i), los niveles mayores de protección de los discursos sobre el Estado, sobre los asuntos de interés público y sobre quienes ejercen funciones públicas en ejercicio de sus funciones o quienes aspiran a ocupar cargos públicos. En segundo lugar (ii), las condiciones altamente exigentes de las limitaciones impuestas a este tipo de discursos. El tercer fundamento (iii) son 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 las personas que ejercen funciones públicas como quienes aspiran a ellas gozan, al igual que toda persona, del derecho a la honra protegido por la Convención Americana. Sin embargo, quienes desempeñan funciones públicas en una sociedad democrática tienen un umbral distinto de protección que las 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

<sup>343</sup> Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135.

<sup>344</sup> Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 88.

<sup>345</sup> Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 133.

ingresar a la esfera del debate público; o porque cuentan con medios apropiados para defenderse<sup>346</sup>. Finalmente, el cuarto fundamento que la jurisprudencia de la Corte IDH ha utilizado para rechazar el uso del derecho penal en estos supuestos (iv) es el reconocimiento de que el discurso de interés público respecto a personas que ejercen funciones públicas tratándose del ejercicio de una actividad protegida por la Convención excluye la tipicidad penal y, por ende, la posibilidad de que dicha actividad sea considerada como delito y objeto de penas.

236. Lo expuesto en el párrafo anterior no implica que las personas funcionarias públicas no puedan ser judicialmente protegidas 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>347</sup>, y por medios distintos al derecho penal. Ello pues 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 personas que desempeñan funciones públicas o candidatas a ejercer cargos públicos tienen un efecto disuasivo, atemorizador e inhibitor sobre el ejercicio de las expresiones críticas y del periodismo en general, impidiendo el debate sobre temas de interés para la sociedad. Además, se ha subrayado que existen otros medios menos restrictivos para que las personas involucradas en asuntos de interés público puedan defender su reputación frente a ataques infundados. Tales medios son, en primer lugar, el aumento del debate democrático al cual los funcionarios públicos tienen amplio acceso<sup>348</sup>; asimismo, el derecho previsto en el artículo 14 de la Convención<sup>349</sup>; 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>350</sup>.

237. En igual sentido que la Corte Interamericana, la Comisión Interamericana destacó que el uso de mecanismos penales para sancionar expresiones sobre cuestiones de interés público o sobre personas que ejercen funciones públicas vulnera en sí mismo el artículo 13 de la Convención Americana<sup>351</sup>. La CIDH ha resaltado que el recurrir a las herramientas penales para sancionar discursos especialmente protegidos no sólo es una limitación directa de la libertad de expresión, sino también puede valorarse 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

<sup>346</sup> Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párrs. 86 y 87; Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párrs. 83-84; Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 128-129; Corte IDH. 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, Informe de la RELE, 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>347</sup> Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 128.

<sup>348</sup> CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Transcritos en: Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. 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 IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101.4) c).

<sup>349</sup> CIDH, Informe No. 148/19, Caso 12.971, Fondo, Ronald Moya Chacón y Freddy Párrales Chaves (Costa Rica), 28 de septiembre de 2019, párr. 48.

<sup>350</sup> CIDH, Informe No. 148/19, Caso 12.971, Fondo, Ronald Moya Chacón y Freddy Párrales Chaves (Costa Rica), 28 de septiembre de 2019, párr. 48; CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Transcritos en: Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. 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 IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101.4) c).

<sup>351</sup> CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Transcritos en: Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. 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 IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72.h).

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>352</sup>.

238. La Corte Interamericana ha ratificado estos criterios en casos recientes y ha insistido con la incompatibilidad del uso del derecho penal para resguardar el honor de las personas en asuntos de interés público. En el caso Álvarez Ramos, la Corte sostuvo que “en el caso de un discurso protegido por su interés público, como son los referidos a conductas de funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, la respuesta punitiva del Estado mediante el derecho penal no es convencionalmente procedente para proteger el honor del funcionario”<sup>353</sup>. En Moya Chacón, el voto razonado del juez Pérez Manrique afirmó que la utilización de la “responsabilidad penal en relación con los periodistas en casos de protección al honor de funcionarios públicos es un recurso que no es procedente”<sup>354</sup>. El criterio fue ratificado en el caso Baraona Bray<sup>355</sup>.

239. Es importante recordar que la Corte evaluó la compatibilidad de la existencia de la tipificación penal en sí misma, considerando su propia jurisprudencia. La Corte señaló que “los tipos penales de delitos contra el honor en caso de denuncias periodísticas requieren una interpretación cuidadosa. En este sentido, es menester destacar que de cada tipo penal se deduce una norma prohibitiva, como ejercicio lógico que permite determinar un ámbito social prohibido. No obstante, no basta con la mera norma deducida del tipo para establecer este ámbito, porque las normas prohibitivas forman parte de un orden normativo o, al menos, se impone que sean entendidas de esta manera por los jueces. Un elemental principio de racionalidad interpretativa exige que una norma no puede prohibir lo que otra ordena, pues en tal caso el ciudadano carece de orientación conforme a derecho. Pero tampoco puede desconocerse que existen múltiples normas que fomentan conductas, como ocurre respecto de la práctica del deporte o el ejercicio de la medicina, que pueden entrar en colisión con otras normas que prohíben actividades lesivas a la integridad o la salud. En tal hipótesis sería irracional entender que los tipos prohíben lo que otras normas fomentan. Entre estas actividades fomentadas se encuentra el ejercicio de la libertad de expresión, porque se trata de una actividad indispensable en una sociedad plural para ejercer el control público sobre los actos de gobierno y administración. Por ende, en casos como el presente, en que se está frente a denuncias de conductas públicas de funcionarios cuyo control respondería a un interés público, se trata del ejercicio de una actividad expresamente protegida por la Convención Americana y, consecuentemente, no puede considerarse encuadrada en la conducta tipificada por la ley penal”<sup>356</sup>.

240. En consonancia con lo anterior, el principio 10 de la Declaración de Principios desalienta la utilización de la vía penal para proteger la privacidad o el honor de las personas, y 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”.

#### 4. Los casos SLAPP<sup>357</sup>

241. La Corte Interamericana también se ha referido a restricciones indirectas a través de las demandas estratégicas contra la participación pública (conocidas como “SLAPP”, por sus siglas en inglés). Al respecto,

<sup>352</sup> CIDH, *Informe Anual 1994, Informe de la RELE. 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>353</sup> Corte IDH. Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C. No. 308, párr. 121.

<sup>354</sup> Corte IDH. Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones, y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2022. Serie C. No. 451, párr. 8. Voto razonado concurrente del juez Ricardo C. Pérez Manrique.

<sup>355</sup> Corte IDH. Baraona Bray Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2022. Serie C No. 481, párr. 128.

<sup>356</sup> Corte IDH. Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 123.

<sup>357</sup> “SLAPP” es una sigla en inglés para “demanda estratégica contra la participación pública” (Corte IDH. Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446, párr. 95).

la Corte ha establecido que “la recurrencia de funcionarios públicos ante instancias judiciales para presentar demandas [por ejemplo,] por delitos de calumnia o injuria, no con el objetivo de obtener una rectificación, sino de silenciar las críticas realizadas respecto a sus actuaciones en la esfera pública, constituye una amenaza a la libertad de expresión. Este tipo de procesos, conocidos como ‘SLAPP’ [...], constituye[n] un uso abusivo de los mecanismos judiciales que debe ser regulado y controlado por los Estados, con el objetivo de permitir el ejercicio efectivo de la libertad de expresión”<sup>358</sup>.

242. La Relatoría resalta que el combate a las demandas SLAPP puede exigir que los Estados adopten medidas anti-SLAPP<sup>359</sup>, incluso de carácter procesal para rechazar prontamente dichas demandas. Ahora bien, cuando estas medidas pueden imponer regulaciones —o incluso restricciones<sup>360</sup>— sobre el ejercicio de los derechos establecidos en los artículos 8 y 25 de la CADH, dichas disposiciones discrecionales por parte del Estado deben guardar correspondencia entre el medio empleado y el fin perseguido<sup>361</sup>, así como no deben infringir la esencia misma la existencia de recursos efectivos<sup>362</sup>. Para la Corte IDH, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos internos, cuando tales presupuestos atiendan a razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y la efectiva protección de los derechos de las personas<sup>363</sup>. Frente a esta posibilidad de regulación, no “cabría considerar que siempre y en cualquier caso los órganos y tribunales internos deban resolver el fondo del asunto que les es planteado, sin que importe la verificación de los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del particular recurso intentado”<sup>364</sup>.

## **5. Casos en los que la Corte Interamericana ha examinado el conflicto entre el derecho a la libertad de expresión y derechos personalísimos de quienes ejercen funciones públicas, como el derecho a la honra y reputación**

243. A lo largo de su historia, la mayoría de las sentencias dictadas por la Corte Interamericana han sido sobre casos que abordan la tensión entre el derecho a la libertad de expresión y derechos personalísimos de personas presuntamente ofendidas por discursos considerados abusivos, en especial de los derechos consagrados en el artículo 11 de la CADH.

244. 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>365</sup>.

245. 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 y, en sus últimas decisiones ha sido enfática en que el uso del derecho penal no es un medio legítimo para proteger el honor de personas funcionarias públicas frente a casos que versan sobre información de interés público. En esta

<sup>358</sup> Corte IDH. Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446, párr. 95.

<sup>359</sup> CIDH, RELE, Informe Especial sobre la situación de la libertad de expresión en Perú, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF26/23, diciembre de 2023, párr. 76.

<sup>360</sup> Corte IDH. Caso Cantos Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97, párr. 54.

<sup>361</sup> Corte IDH. Caso Cantos Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97, párr. 54.

<sup>362</sup> Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 161.

<sup>363</sup> Corte IDH. Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de marzo de 2017. Serie C No. 334, párr. 163.

<sup>364</sup> Corte IDH. Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 126.

<sup>365</sup> Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 57.

sección se presentan de manera breve los casos en los cuales la Corte Interamericana se ha pronunciado sobre el tema.

### *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica (2004)*

246. El primero de estos casos, *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*, Conforme descrito anteriormente en este documento, el caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica* 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 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.

247. 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>366</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.

### *Ricardo Canese Vs. Paraguay (2004)*

248. En *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.

249. 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

<sup>366</sup> Corte IDH. Caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C. No. 107, párr. 133.

manifestaciones realizadas en el marco de las contiendas electorales, debe establecerse la 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>367</sup>.

250. 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.

### *Kimel Vs. Argentina (2008)*

251. 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 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>368</sup>.

### *Tristán Donoso Vs. Panamá (2009)*

<sup>367</sup> CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Transcritos en: Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72.h).

<sup>368</sup> Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 128.

252. 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.

253. 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>369</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>370</sup>.

254. 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>371</sup>.

255. Con todo, el tribunal indicó que en una sociedad democrática las expresiones referidas a la idoneidad de quienes integran el funcionariado público 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 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.

256. 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

<sup>369</sup> Corte IDH. 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>370</sup> Corte IDH. 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>371</sup> Corte IDH. Caso *Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párrs. 110-111.

dañen o pongan en peligro. Lo contrario conduciría al ejercicio abusivo del poder punitivo del Estado”<sup>372</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>373</sup>.

### *Usón Ramírez Vs. Venezuela (2009)*

257. 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”.

258. 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 Fuerza 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>374</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>375</sup>. La Corte Interamericana ratificó estos criterios en casos recientes<sup>376</sup>.

259. 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

<sup>372</sup> Corte IDH. 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>373</sup> Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 120.

<sup>374</sup> Corte IDH. 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>375</sup> Corte IDH. 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>376</sup> Corte IDH. Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C. No. 308, párr. 121; Corte IDH. Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones, y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2022. Serie C. No. 451, párr. 8. Voto razonado concurrente del juez Ricardo C. Pérez Manrique; Corte IDH. Baraona Bray Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2022. Serie C No. 481, párr. 128.

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>377</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>378</sup>.

260. 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 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>379</sup>.

### *Fontev ecchia y D'Amico Vs. Argentina (2011)*

261. En el caso Fontev ecchia y D'Amico, la Corte Interamericana analizó el derecho a la libertad de expresión de los señores Jorge Fontev ecchia y Héctor D'Amico, quienes fueron demandados por el entonces Presidente de Argentina, Carlos Menem, por dos publicaciones en la revista Noticias que hacían alusión a la existencia de un hijo no reconocido por él y al presunto uso de fondos públicos relacionados con dicha cuestión, así como de fotografías a partir de las cuales se pretendía confirmar esta situación. La Corte Interamericana estableció que “las publicaciones realizadas por la revista Noticias respecto del funcionario público electivo de más alto rango del país trataban sobre asuntos de interés público, que los hechos al momento de ser difundidos se encontraban en el dominio público y que el presunto afectado con su conducta no había contribuido a resguardar la información cuya difusión luego objetó. Por ello, no hubo una injerencia arbitraria en el derecho a la vida privada del señor Menem. De tal modo, la medida de responsabilidad ulterior impuesta, que excluyó cualquier ponderación en el caso concreto de los aspectos de interés público de la información, fue innecesaria en relación con la alegada finalidad de proteger el derecho a la vida privada”<sup>380</sup>. En consecuencia, la Corte Interamericana consideró “que el procedimiento civil en la justicia argentina, la atribución de responsabilidad civil, la imposición de la indemnización más los intereses, las costas y gastos, así como la orden de publicar un extracto de la sentencia y el embargo dictado contra uno de los periodistas afectaron el derecho a la libertad de expresión de los señores Jorge Fontev ecchia y Héctor D'Amico”<sup>381</sup>.

262. Respecto al uso de las fotografías en el reportaje objeto de controversia de este caso, que fueron señaladas como injerencias a la vida privada, la Corte Interamericana estableció que “[l]a fotografía no solo tiene el valor de respaldar o dar credibilidad a informaciones brindadas por medio de la escritura, sino que tiene en sí misma un importante contenido y valor expresivo, comunicativo e informativo; de hecho, en algunos casos, las imágenes pueden comunicar o informar con igual o mayor impacto que la palabra

<sup>377</sup> Corte IDH. 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>378</sup> Corte IDH. Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 84.

<sup>379</sup> Corte IDH. 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>380</sup> Corte IDH. Caso Fontev ecchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 71.

<sup>381</sup> Corte IDH. Caso Fontev ecchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 72.

escrita”<sup>382</sup>. Tomando ello en cuenta, concluyó que las imágenes estaban fundamentalmente dirigidas a apoyar “la credibilidad de la nota escrita y, de tal modo, llamar la atención sobre la disposición de sumas cuantiosas y regalos costosos[,] así como la eventual existencia de otros favores y gestiones, por parte del entonces presidente en beneficio de quienes aparecen retratados en las imágenes publicadas. De esta forma, las imágenes representan una contribución al debate de interés general y no están simplemente dirigidas a satisfacer la curiosidad del público respecto de la vida privada del presidente Menem”<sup>383</sup>.

### *Uzcátegui y otros Vs. Venezuela (2012)*

263. En el caso es Uzcátegui y otros Vs. Venezuela, el Tribunal analizó la querella por difamación interpuesta por el entonces Comandante General de las Fuerzas Armadas Policiales del estado Falcón en Venezuela frente a cuatro denuncias públicas realizadas por Luis Uzcátegui, difundidas a través de medios de comunicación entre junio de 2002 y febrero de 2003. Las denuncias estaban relacionadas con el comportamiento de la policía a nivel estatal y municipal y los comandantes a cargo, respecto a los actos de hostigamiento, de amenazas, de detenciones arbitrarias, de amedrentamiento y de ejecuciones extrajudiciales por parte de efectivos policiales y, en particular, en perjuicio de él y su familia y de personas defensoras de derechos humanos.

264. Al respecto, la Corte consideró que “el señor Uzcátegui fue mantenido en una situación de incertidumbre, inseguridad e intimidación por la existencia de un proceso penal en su contra, en atención al alto cargo que ocupaba quien presentó la querella [de difamación], [el cual fue] señalado a su vez en dichas expresiones como uno de los presuntos responsables de los hechos [en denuncias presentadas ante la autoridad competente], en el referido contexto y ante los actos de amenaza, hostigamiento y detenciones ilegales”<sup>384</sup>. Además, destacó que “las expresiones difundidas fueron también canalizadas ante las autoridades competentes de investigarlas a través de denuncias, por lo que, en este contexto, las mismas podían ser entendidas como parte de un debate público más amplio acerca de la posible implicación de las fuerzas de seguridad estatales en casos de graves violaciones de derechos humanos”<sup>385</sup>.

265. Finalmente, el Tribunal señaló “que es posible que la libertad de expresión se vea ilegítimamente restringida por condiciones de facto que coloquen, directa o indirectamente, en situación de riesgo o mayor vulnerabilidad a quienes la ejercen. Es por ello que 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 violaciones o proteger los derechos de quienes se encuentren en tal situación”<sup>386</sup>.

### *Álvarez Ramos Vs. Venezuela (2012)*

266. En el caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela, la Corte Interamericana analizó la condena penal a dos años y tres meses de prisión por difamación agravada continuada a la que estuvo sujeta el periodista Tulio Álvarez Ramos por la publicación de un artículo sobre supuestas irregularidades en el manejo financiero de la Asamblea Nacional de Venezuela. En este caso, la Corte Interamericana estableció que “[s]i bien el señor Álvarez se manifestó de forma crítica, eso no implica que su discurso quede desprotegido bajo la óptica del derecho a la libertad de expresión. Esta clase de discurso también debe ser protegido pese a ser incómodo y emplear un lenguaje incisivo, máxime cuando en una sociedad democrática las críticas hacia los funcionarios públicos no son solamente válidas sino necesarias”<sup>387</sup>.

<sup>382</sup> Corte IDH. Caso Fontevecchia y D’Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 67.

<sup>383</sup> Corte IDH. Caso Fontevecchia y D’Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 68.

<sup>384</sup> Corte IDH. Caso Uzcátegui y otros Vs. Venezuela. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 249, párr. 189.

<sup>385</sup> Corte IDH. Caso Uzcátegui y otros Vs. Venezuela. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 249, párr. 188.

<sup>386</sup> Corte IDH. Caso Uzcátegui y otros Vs. Venezuela. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 249, párr. 190.

<sup>387</sup> Corte IDH. Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 115.

267. Respecto al uso del derecho penal resaltó que “[s]e entiende que en el caso de un discurso protegido por su interés público, como son los referidos a conductas de funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, la respuesta punitiva del Estado mediante el derecho penal no es convencionalmente procedente para proteger el honor del funcionario”<sup>388</sup>, pues “el uso de la ley penal por difundir noticias de esta naturaleza, produciría directa o indirectamente, un amedrentamiento que, en definitiva, limitaría la libertad de expresión e impediría someter al escrutinio público conductas que infrinjan el ordenamiento jurídico, como, por ejemplo, hechos de corrupción, abusos de autoridad, etc. En definitiva, lo anterior debilitaría el control público sobre los poderes del Estado, con notorios perjuicios al pluralismo democrático. En otros términos, la protección de la honra por medio de la ley penal que puede resultar legítima en otros casos, no resulta conforme a la Convención en la hipótesis previamente descrita”<sup>389</sup>.

268. La Corte señaló que “los tipos penales de delitos contra el honor en caso de denuncias periodísticas requieren una interpretación cuidadosa. En este sentido, es menester destacar que de cada tipo penal se deduce una norma prohibitiva, como ejercicio lógico que permite determinar un ámbito social prohibido. No obstante, no basta con la mera norma deducida del tipo para establecer este ámbito, porque las normas prohibitivas forman parte de un orden normativo o, al menos, se impone que sean entendidas de esta manera por los jueces. Un elemental principio de racionalidad interpretativa exige que una norma no puede prohibir lo que otra ordena, pues en tal caso el ciudadano carece de orientación conforme a derecho. Pero tampoco puede desconocerse que existen múltiples normas que fomentan conductas, como ocurre respecto de la práctica del deporte o el ejercicio de la medicina, que pueden entrar en colisión con otras normas que prohíben actividades lesivas a la integridad o la salud. En tal hipótesis sería irracional entender que los tipos prohíben lo que otras normas fomentan. Entre estas actividades fomentadas se encuentra el ejercicio de la libertad de expresión, porque se trata de una actividad indispensable en una sociedad plural para ejercer el control público sobre los actos de gobierno y administración. Por ende, en casos como el presente, en que se está frente a denuncias de conductas públicas de funcionarios cuyo control respondería a un interés público, se trata del ejercicio de una actividad expresamente protegida por la Convención Americana y, consecuentemente, no puede considerarse encuadrada en la conducta tipificada por la ley penal”<sup>390</sup>.

269. Asimismo, precisó que esto “no significa que eventualmente la conducta periodística no pueda generar responsabilidad en otro ámbito jurídico, como el civil, o la rectificación o disculpas públicas, por ejemplo, en casos de eventuales abusos o excesos de mala fe. De toda forma, tratándose del ejercicio de una actividad protegida por la Convención, se excluye la tipicidad penal y, por ende, la posibilidad de que sea considerada como delito y objeto de penas. A este respecto, debe quedar claro que no se trata de una exclusión de la prohibición por justificación o especial permiso, sino del ejercicio libre de una actividad que la Convención protege en razón de resultar indispensable para la preservación de la democracia”<sup>391</sup>.

270. Finalmente, la Corte reiteró, como en otros casos, que “es fundamental que quienes laboran en los medios de comunicación gocen de la protección y de la independencia necesarias para realizar sus funciones a cabalidad, ya que son ellos quienes mantienen informada a la sociedad, requisito indispensable para que ésta goce de una plena libertad y el debate público se fortalezca”<sup>392</sup>.

### *Palacio Urrutia Vs. Ecuador (2021)*

271. El caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador versa sobre la querrela por “injurias calumniosas graves contra la autoridad”, presentada por el entonces presidente de Ecuador, en contra de las tres víctimas del caso, que tuvo como consecuencia que las condenaran a tres años de prisión y les impusieran una multa. Asimismo, la condena implicó el pago de 30 millones de dólares al querellante por parte de las víctimas y

<sup>388</sup> Corte IDH. Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 121.

<sup>389</sup> Corte IDH. Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 122.

<sup>391</sup> Corte IDH. Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 124.

<sup>391</sup> Corte IDH. Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 124.

<sup>392</sup> Corte IDH. Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 126.

que el periódico El Universo pagase 10 millones de dólares. El entonces presidente, tiempo después, otorgó el perdón a las víctimas y la Corte Nacional de Justicia dispuso el archivo de la causa.

272. La presentación de la querella se debió a un artículo de opinión emitido por el señor Palacio Urrutia titulado “NO a las mentiras”, en el que criticó la actuación del entonces presidente en el ejercicio de sus funciones y que abordó cuestiones de interés público. Las personas condenadas fueron el autor del artículo de opinión y dos directores del diario El Universo. En este sentido, la Corte constató que, después de la condena, tuvieron que “modificar el contenido de las publicaciones que realizaba el periódico, el trabajo editorial, el ambiente laboral, y se generó temor ante la potencial pérdida de los empleos ante la posible quiebra del diario por el monto de la sanción impuesta”<sup>393</sup>. Por ello, la Corte consideró que la imposición de la condena a la empresa editorial El Universo “generó un *chilling effect* que inhibió la circulación de ideas, opiniones e información por parte de terceros, constituyendo una afectación al derecho a la libertad de expresión”<sup>394</sup> y que “el temor a una sanción civil desproporcionada 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 o, como en el presente caso, publica información sobre un funcionario público, con el resultado evidente y disvalioso de autocensura, tanto para el afectado como para otros potenciales críticos de la actuación de un servidor público”<sup>395</sup>.

### *Moya Chacón y otros Vs. Costa Rica (2022)*

273. Por su parte, también resulta relevante el caso Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica, el cual se refiere a una querella en contra de los periodistas Ronald Moya Chacón y Freddy Parrales Chaves, por la publicación de una nota periodística en el diario La Nación, en la que reportaron que un jefe regional de la Fuerza Pública habría liberado un vehículo que contenía mercancía de licores sin “razones legales” para ello. Cabe destacar que el señor Moya Chacón, antes de publicar la nota, solicitó información a quien entonces fungía como Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica. El titular confirmó verbalmente que existía una “situación desastrosa” en la zona sur del país, en la cual estaban implicados varios jefes policiales. No obstante, el tribunal interno señaló que esa constatación, a pesar de tratarse de una fuente oficial, no fue suficiente y que debieron acudir a la oficina de prensa del Poder Judicial para verificar los hechos.

274. La justicia determinó que, si bien la nota periodística no resultó típica penalmente, era “generadora de responsabilidad civil directamente ocasionada por la publicación de un hecho falso desacreditante e injurioso”<sup>396</sup>, por lo que condenó al pago de seis millones de colones que fueron pagados por el diario La Nación.

275. La Corte, siguiendo su jurisprudencia constante en la materia, consideró “de interés público aquellas opiniones o informaciones sobre asuntos en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, o afecta derechos o intereses generales o le acarrea consecuencias importantes. Determinar lo anterior tiene consecuencias en el análisis de la convencionalidad de la restricción al derecho a la libertad de expresión, toda vez que las expresiones que versan sobre cuestiones de interés público —como, por ejemplo, las 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>397</sup>.

276. Así, la Corte recordó su jurisprudencia en el sentido de que “en una sociedad democrática, aquellas personas que influyen en cuestiones de interés público están más expuestas al escrutinio y la crítica del

<sup>393</sup> Corte IDH. Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446, párr. 124.

<sup>394</sup> Corte IDH. Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446, párr. 124.

<sup>395</sup> Corte IDH. Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446, párr. 125.

<sup>396</sup> Corte IDH. Caso Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2022. Serie C No. 451.

<sup>397</sup> Corte IDH. Caso Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2022. Serie C No. 451, párr. 74.

público. Este diferente umbral de protección se explica porque sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público y, por tanto, se han expuesto voluntariamente a este escrutinio más exigente”<sup>398</sup>. En este sentido, también destacó que “en caso de estimarse adecuado otorgar una reparación a la persona agraviada en su honra, la finalidad de esta no debe ser la de castigar al emisor de la información, sino la de restaurar a la persona afectada. A este respecto, los Estados deben ejercer la máxima cautela al imponer reparaciones, de tal manera que no disuadan a la prensa de participar en la discusión de asuntos de legítimo interés público”<sup>399</sup>.

277. Ahora bien, a pesar de que la información publicada resultó ser inexacta, la Corte indicó que “la información publicada en la nota de prensa dimanó de una fuente oficial y que, por tanto, no era exigible obligar a los periodistas a proceder a realizar verificaciones adicionales”<sup>400</sup>. Igualmente, señaló en cuanto al argumento desarrollado en la sentencia del Tribunal de Juicio a nivel interno, en el que se reprochó a los periodistas no haber acudido a la oficina de Prensa del Poder Judicial y así “comprobar los pormenores de la causa penal”, que ello “significó la sugerencia de una fuente preferente, según el criterio del juzgador, lo cual resultó una exigencia desproporcionada para la libertad de expresión, extremadamente restrictiva de la libertad de prensa. A este tenor, la Corte adv[irti]ó que se cometería un error si confundiésemos lo que en realidad es una obligación de los poderes públicos —esto es, la de proporcionar información a los ciudadanos en general y a las personas periodistas en particular— con la obligación a cargo quienes ejercen el periodismo de acudir a determinado tipo de fuentes frente a otras, particularmente, cuando esas fuentes son oficiales. Dicha imposición supondría establecer un mecanismo de intervención previa al modo con el que los periodistas llevan a cabo su actividad lo cual, a su vez, podría traducirse en un acto de censura. En efecto, un control excesivamente riguroso sobre los métodos periodísticos puede producir un efecto inhibitorio sobre la labor de la prensa”<sup>401</sup>.

278. En el análisis de proporcionalidad, la Corte Interamericana consideró que la sanción no fue compatible con la Convención Americana, pues no quedó demostrado que las presuntas víctimas tuvieran intención alguna de infligir un daño particular contra la persona o personas afectadas por la noticia o que hicieron una constatación razonable de los hechos especificados en su nota; y que, en cambio, el proceso generó un efecto amedrentador sobre los periodistas y fue desproporcionado al fin que se perseguía.

279. Además, la Corte recordó que el medio idóneo para la reparación en este tipo de casos es el derecho de rectificación y respuesta. Así, la Corte señaló que “[l]o que sí habría resultado idóneo —además de más expeditivo y eficaz— y que no se dio en el presente caso, es el uso de la figura del derecho de rectificación, un mecanismo no punitivo que podría haber reparado caso el daño causado por la difusión de una información inexacta”<sup>402</sup>.

### *Baraona Bray Vs. Chile (2022)*

280. En el caso Baraona Bray Vs. Chile, la Corte Interamericana analizó una querrela penal en contra de Carlos Baraona por los delitos de calumnia e injurias graves con publicidad por haber hecho declaraciones ante los medios de comunicación, en las que había referido que un senador ejercía presiones políticas sobre las autoridades encargadas de la conservación del árbol alerce para que se mantuviera la ocupación ilegal en un predio y que no se detuviera la tala ilegal del mismo.

281. La Corte Interamericana destacó que “si bien las expresiones del señor Baraona Bray fueron sumamente críticas de la conducta del senador [...] en relación con las autoridades encargadas en la conservación del árbol de alerce, eso no implica que su discurso quede desprotegido bajo la óptica de la libertad de expresión. La utilización de expresiones que pueden ser chocantes o críticas son recursos o estrategias comunicacionales utilizadas por defensores de derechos humanos y del medio ambiente, que

<sup>398</sup> Corte IDH. Caso Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2022. Serie C No. 451, párr. 74.

<sup>399</sup> Corte IDH. Caso Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2022. Serie C No. 451, párr. 78.

<sup>400</sup> Corte IDH. Caso Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2022. Serie C No. 451, párr. 89.

<sup>401</sup> Corte IDH. Caso Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2022. Serie C No. 451, párr. 90.

<sup>402</sup> Corte IDH. Caso Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2022. Serie C No. 451, párr. 91.

buscan comunicar y generar consciencia en la población en general. De esta manera, una declaración sobre un asunto de interés público goza de una protección especial en atención a la importancia que este tipo de discursos tienen en una sociedad democrática. Teniendo en cuenta el carácter y propósito de la declaración resulta improcedente la exigencia de la *exceptio veritatis* en sede judicial, toda vez que se está buscando señalar una situación de interés público que merece ser investigada por las autoridades pertinentes. Sería una carga imposible de cumplir, la exigencia de ésta ante cada situación que involucre alegatos relacionados con corrupción, el mal uso de fondos públicos o el daño medioambiental, como en el presente caso”<sup>403</sup>.

282. La Corte resolvió que “tratándose del ejercicio del derecho a la libertad de expresión sobre temas de interés público, y en particular el referido a críticas dirigidas a funcionarios públicos, la respuesta penal es contraria a la Convención Americana. En consecuencia, los Estados deben crear mecanismos alternativos a la vía penal para que los funcionarios públicos obtengan una rectificación o respuesta o la reparación civil cuando su honor o buen nombre ha sido lesionado. Las medidas que se dispongan deben aplicarse conforme al principio de proporcionalidad, ya que incluso en aquellos casos donde exista un ejercicio abusivo de la libertad de expresión en donde proceda una indemnización gravosa, las sanciones que se impongan deben evaluarse con arreglo al derecho a la libertad de expresión”<sup>404</sup>.

283. La Corte también aclaró que “para que una determinada nota o información haga parte del debate público se requiere la concurrencia de al menos tres elementos a saber: a) el elemento subjetivo, es decir, que la persona sea funcionaria pública en la época relacionada con la denuncia realizada por medios públicos; b) el elemento funcional, es decir, que la persona haya ejercido como funcionario en los hechos relacionados; y c) el elemento material, es decir, que el tema tratado sea de relevancia pública”<sup>405</sup>.

284. En este sentido señaló que, al depender la calificación de un discurso como de interés público de la ponderación de esos tres elementos, esto implica otorgar a los jueces penales “un considerable margen de discrecionalidad. Esto significa que dicho análisis no puede producirse de forma previa a que se haya acudido a la vía penal, pues una decisión de este tipo sólo tiene lugar con posterioridad a que se haya iniciado un proceso penal. Así, aunque la autoridad judicial competente se pronuncie por la inaplicabilidad de la sanción penal, ya se habría producido el efecto amedrentador que afecta la libertad de expresión”<sup>406</sup>.

285. En vista de lo anterior, el Tribunal indicó necesario “continuar en la senda protectora del derecho a la libertad de expresión reconocido en el artículo 13 de la Convención, en el entendido de que, cuando se trata de delitos contra el honor que implican ofensas e imputación de hechos ofensivos, la prohibición de la persecución criminal no debe basarse en la eventual calificación de interés público de las declaraciones que dieron lugar a la responsabilidad ulterior, sino en la condición de funcionario público o de autoridad pública de aquella persona cuyo honor ha sido supuestamente afectado”<sup>407</sup>. “De esta forma, se evitaría el efecto amedrentador (“*chilling effect*”) causado por la iniciación de un proceso penal, así como sus repercusiones en el disfrute de la libertad de expresión, y el debilitamiento y empobrecimiento del debate sobre cuestiones de interés público. Con ello, se salvaguarda de forma efectiva el derecho a la libertad de expresión, ya que, al descartar de forma inmediata la posibilidad de iniciar un proceso penal, se evita el empleo de este medio para inhibir o desalentar las voces disidentes o las denuncias contra funcionarios públicos”<sup>408</sup>.

286. A partir de este listado, es explícito y recurrente que la tensión entre el derecho a la libertad de expresión y el artículo 11 de la CADH ha estado involucrada en el desarrollo de estándares interamericanos y en la sofisticación de estos mismos estándares. Uno de los principales ejemplos se relaciona con la construcción jurisprudencial acerca de la prohibición del uso de derecho penal, en determinadas circunstancias, como forma de responsabilidad ulterior. Otro desarrollo importante se trata de las distintas

<sup>403</sup> Corte IDH. Caso Baraona Bray Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2022. Serie C No. 481, párr. 118.

<sup>404</sup> Corte IDH. Caso Baraona Bray Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2022. Serie C No. 481, párr. 115.

<sup>405</sup> Corte IDH. Caso Baraona Bray Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2022. Serie C No. 481, párr. 108.

<sup>406</sup> Corte IDH. Caso Baraona Bray Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2022. Serie C No. 481, párr. 128.

<sup>407</sup> Corte IDH. Caso Baraona Bray Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2022. Serie C No. 481, párr. 129.

<sup>408</sup> Corte IDH. Caso Baraona Bray Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2022. Serie C No. 481, párr. 130.

aproximaciones que la Corte ha dado a la definición de asuntos de interés público. Lo extenso, y en ocasiones complejo, de esta tensión entre el artículo 13 y el artículo 11 puede significar desafíos para la aplicación del control de convencionalidad en los Estados miembros, lo que demanda una lectura atenta y conjunta de los distintos casos del Sistema.

## E. El delito de sedición y la libertad de expresión

287. La CIDH tuvo de pronunciarse sobre el delito de sedición en el caso Vladimiro Roca Antunez y otros respecto de Cuba. El caso se refiere a la detención de Vladimiro Roca, René Gómez, Martha Roque y Félix Bonne, integrantes del Grupo de Trabajo de Disidencia Interna quienes fueron acusados, en un primer momento, del delito de propaganda enemiga, y después de poco más de un año en prisión sin juicio ni sentencia, la Fiscalía solicitó “abrir la causa a juicio oral” por la comisión del delito de “otros actos contra la seguridad del Estado en relación con el delito de sedición”.

288. Las personas acusadas fueron condenadas a entre 5 y 3 años de prisión, respectivamente por, entre otras cuestiones, “formar un grupo contrarrevolucionario que auto titularon ‘Grupo de Trabajo de la Disidencia Interna’ y cuyo objetivo era realizar labores subversivas dentro de Cuba sobre la base del no uso de violencia para desestabilizar el orden interno, la disciplina social, y la obediencia debida a las regulaciones vigentes en el país y de esta forma poner en riesgo la seguridad del Estado cubano, siendo el apoyo y sostén de dicho grupo funcionarios de la Oficina de Intereses de los Estados Unidos radicada en el territorio cubano [...] así como de otros miembros de organizaciones anticubana y terroristas norteamericanas como la Fundación Nacional Cubano Americana, la Freedom House, entre otras [...]”<sup>409</sup>.

289. Al examinar la sanción penal impuesta a las víctimas, la CIDH analizó los requisitos que exige el artículo 13.2 de la Convención Americana para que una limitación al derecho a la libertad de expresión sea legítima. En términos generales, recordó: a) que la sanción esté prevista en una ley de manera precisa y taxativa; b) que la sanción tenga un fin legítimo; y c) que la sanción sea necesaria y proporcional para el logro de ese fin.

290. En relación con la previsión legal de la restricción, la CIDH advirtió que la norma de Cuba no es precisa ni taxativa, por lo que no cumple con el primer requisito del test tripartito. Respecto a ello, la CIDH resaltó que “cualquier definición de delitos relacionados con la seguridad nacional, como el delito de sedición y la incitación a cometer el delito de sedición, debe estar cuidadosamente redactada bajo términos precisos, expresos y taxativos para asegurar que el delito no pueda ser invocado para limitar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión o castigar la crítica al gobierno y sus autoridades, y que [n]inguna definición de sedición puede autorizar, a través del uso de términos vagos e imprecisos, la criminalización de la simple difusión de expresiones críticas contra un gobierno o sus autoridades o el activismo social [ya que 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”<sup>410</sup>. En cuanto al segundo requisito del test, la CIDH señaló que en el proceso llevado en este caso “los tribunales cubanos no invocaron la protección del orden público o la seguridad nacional en [...] términos [democráticos]. Por el contrario, la CIDH observ[ó] que en varios pasajes de la sentencia condenatoria emitida en el presente caso, el tribunal realizó apreciaciones jurídicas abiertamente contrarias a los principios democráticos, que revela que la sanción atendió a doctrinas de seguridad nacional y orden público propias de un régimen autoritario”<sup>411</sup> pues, “[t]al y como se desprende del fallo [...] el ejercicio de derecho a la libertad de expresión y la difusión de ideas políticas de los miembros del Grupo de Trabajo de la Disidencia Interna, es considerado, per se, como una amenaza al orden público y seguridad nacional”<sup>412</sup>. Así, la CIDH consideró que la sentencia

<sup>409</sup> CIDH, Informe No. 27/18, Caso 12.127, Fondo (Publicación), Vladimiro Roca Antunez y otros (Cuba), 24 de febrero de 2018, párr. 52.

<sup>410</sup> CIDH, Informe No. 27/18, Caso 12.127, Fondo (Publicación), Vladimiro Roca Antunez y otros (Cuba), 24 de febrero de 2018, párr. 98.

<sup>411</sup> CIDH, Informe No. 27/18, Caso 12.127, Fondo (Publicación), Vladimiro Roca Antunez y otros (Cuba), 24 de febrero de 2018, párr. 109.

<sup>412</sup> CIDH, Informe No. 27/18, Caso 12.127, Fondo (Publicación), Vladimiro Roca Antunez y otros (Cuba), 24 de febrero de 2018, párr. 110.

condenatoria “hace evidente que lo que se persigue es silenciar a las voces críticas del gobierno, calificándolas de ‘subversivas’, ‘anticubanas’ o ‘servidores de enemigos extranjeros’”<sup>413</sup>.

291. En este sentido, para la CIDH, resultó “inadmisible el argumento según el cual es necesario condenar penalmente a un grupo de personas por manifestar opiniones críticas de las políticas y prácticas gubernamentales para proteger la ‘seguridad nacional’ y el ‘orden público’, [ya que] ninguna idea democrática de ‘seguridad nacional’ u ‘orden público’, cuyos fundamentos son el respeto a los derechos humanos y el sometimiento de los servidores públicos a la ley, puede ser compatible con esta tesis”<sup>414</sup>. Por ello, la CIDH concluyó que “[l]a intolerancia de las autoridades cubanas hacia toda forma de crítica u oposición política constituye la principal limitación a los derechos a la libertad de expresión y asociación [pues a]sí se evidencia de las sentencias condenatorias antes citadas”<sup>415</sup>.

292. En lo que respecta a la necesidad y la proporcionalidad de la restricción en una sociedad democrática, la CIDH observó que “no consta en el expediente ni fue probado en el juicio que las presuntas víctimas hayan cometido alguna acción violenta que haya amenazado o puesto en riesgo real los valores fundamentales sobre la base de los cuales existe una sociedad democrática. Tampoco se prueba que expresaron sus opiniones con la clara intención de incitar a otros a realizar ese tipo acciones violentas y que tenían la posibilidad actual, real y efectiva de lograr ese objetivo violento. En lugar de ello, sólo se demostró que [las cuatro personas detenidas] expresaban opiniones políticas y criticaban a las acciones gubernamentales y que difundieron sus opiniones a través de medios extranjeros. Para ser necesaria, la restricción impuesta debía tener como presupuesto la prueba actual, cierta, objetiva y contundente de que las presuntas víctimas no estaban simplemente manifestando una opinión —por dura, injusta o controversial que ésta sea—, sino que tenía la clara intención de cometer un crimen”<sup>416</sup>.

293. También la CIDH ponderó que “la restricción impuesta en este caso tampoco puede ser considerada proporcional [pues l]a imposición de la detención preventiva prologada por 15 meses, la confiscación de artículos como máquinas de escribir, computadores, papel, lápices y demás materiales utilizados para la redacción y distribución de documentos calificados como ‘subversivos’, la apertura de un proceso penal por el delito de sedición, la consecuente imposición de severas penas de prisión y demás accesorias en un caso como el presente, resultan a todas luces desmedidas, de conformidad con los hechos del caso”<sup>417</sup>.

294. Finalmente, la Comisión consideró que “la criminalización que se evidenció ejerció un efecto intimidatorio o disuasivo (*‘chilling effect’*) sobre toda la sociedad cubana, pudiendo conducir a impedir o inhibir este tipo de expresiones y asociaciones”<sup>418</sup>.

## **V. LA PROHIBICIÓN DE LA CENSURA Y DE LAS RESTRICCIONES INDIRECTAS A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN**

### **A. La prohibición de la censura previa directa**

295. 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

<sup>413</sup> CIDH, [Informe No. 27/18](#), Caso 12.127, Fondo (Publicación), Vladimiro Roca Antunez y otros (Cuba), 24 de febrero de 2018, párr. 113.

<sup>414</sup> CIDH, [Informe No. 27/18](#), Caso 12.127, Fondo (Publicación), Vladimiro Roca Antunez y otros (Cuba), 24 de febrero de 2018, párr. 117.

<sup>415</sup> CIDH, [Informe No. 27/18](#), Caso 12.127, Fondo (Publicación), Vladimiro Roca Antunez y otros (Cuba), 24 de febrero de 2018, párr. 117.

<sup>416</sup> CIDH, [Informe No. 27/18](#), Caso 12.127, Fondo (Publicación), Vladimiro Roca Antunez y otros (Cuba), 24 de febrero de 2018, párr. 121.

<sup>417</sup> CIDH, [Informe No. 27/18](#), Caso 12.127, Fondo (Publicación), Vladimiro Roca Antunez y otros (Cuba), 24 de febrero de 2018, párr. 122.

<sup>418</sup> CIDH, [Informe No. 27/18](#), Caso 12.127, Fondo (Publicación), Vladimiro Roca Antunez y otros (Cuba), 24 de febrero de 2018, párr. 122.

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”.

296. 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”.

297. 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>419</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>420</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>421</sup>.

298. 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>422</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>423</sup>.

299. 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

<sup>419</sup> Corte IDH. Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248, párr. 139; Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 68.

<sup>420</sup> CIDH, Informe No. 90/05, Caso 12.142, Fondo, Alejandra Marcela Matus Acuña (Chile), 24 de octubre de 2005, párr. 35.

<sup>421</sup> Corte IDH. Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248, párr. 139; Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 68; Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 54; CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Transcritos en: Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101.5; Corte IDH. Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 137.

<sup>422</sup> Corte IDH. Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 70.

<sup>423</sup> CIDH, Informe No. 11/96, Caso 11.230, Fondo, Francisco Martorell (Chile), 3 de mayo de 1996, párr. 56.

prohibición judicial de publicar o divulgar un libro<sup>424</sup>; la prohibición a una persona funcionaria pública de realizar comentarios críticos frente a un determinado proceso o institución<sup>425</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>426</sup>, o la existencia de una disposición constitucional que establece la censura previa en la producción cinematográfica<sup>427</sup>.

300. 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>428</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 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.

301. Otro caso ilustrativo en el que la Corte Interamericana se pronunció sobre actos constitutivos de censura fue Palamara Iribarne Vs. Chile<sup>429</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.

302. 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

<sup>424</sup> Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 135; CIDH, Informe No. 2/96, Caso 10.325, Fondo, Steve Clark y otros (Granada), 1º de marzo de 1996; CIDH, Informe No. 11/96, Caso 11.230, Fondo, Francisco Martorell (Chile), 3 de mayo de 1996; CIDH, Informe No. 90/05, Caso 12.142, Fondo, Alejandra Marcela Matus Acuña (Chile), 24 de octubre de 2005.

<sup>425</sup> Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005, Serie C No. 135.

<sup>426</sup> Corte IDH. Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73.

<sup>427</sup> Corte IDH. Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73.

<sup>428</sup> Corte IDH. Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73.

<sup>429</sup> Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135.

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>430</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.

## 1. La cuestión del bloqueo y el filtrado de contenidos en internet

303. La complejidad del flujo de información en internet ha generado un dilema en términos jurídicos respecto del alcance de la prohibición de censura previa del artículo 13.2 de la Convención Americana en relación con la práctica del filtrado y bloqueo de determinados contenidos en línea, cuando se aplican sin solicitud o control del usuario final<sup>431</sup>. En efecto, el filtrado y bloqueo de contenidos son una realidad constante de internet y son utilizados con distintos fines.

304. De un lado, esto puede practicarse por medio de acciones adoptadas por el propio Estado<sup>432</sup>. De otro lado, las empresas prestatarias de servicios de internet recurren al filtrado de contenidos (o curaduría) e implementan sistemas automatizados de recomendación de contenidos, para detectar contenido claramente prohibido en sus plataformas (por mandato legal o en aplicación de sus propias reglas), y para bloquear su difusión. Entre estos mecanismos pueden existir los llamados filtros de subida (*upload filter*), que “detectan y bloquean *ex ante* publicaciones que un usuario busca poner disponible dentro del servicio de una Plataforma”<sup>433</sup>. La existencia de dichos mecanismos puede responder tanto a la existencia de reglas comunitarias dictadas por iniciativa de las propias empresas —en mecanismos de autorregulación— como por imposición del Estado, en la reglamentación de internet.

305. La Relatoría Especial ha enfatizado que, en virtud de la prohibición de censura previa dispuesta en el artículo 13.2, “en ningún caso se puede imponer una medida *ex ante* que impida la circulación de cualquier contenido que tenga presunción de cobertura”<sup>434</sup>. Es decir, como regla, ni los gobiernos ni los proveedores de servicios comerciales deberían imponer sistemas de filtrados de contenidos que no sean controlados por el usuario<sup>435</sup>.

306. Sin embargo, la RELE ha considerado que, en casos excepcionales, cuando se está frente a contenidos abiertamente ilícitos o a discursos no resguardados por el derecho a la libertad de expresión (como la propaganda de guerra y la apología del odio que constituya incitación a la violencia, la incitación directa y pública al genocidio, y la explotación sexual infantil) resulta admisible la adopción de medidas obligatorias de bloqueo y filtrado de contenidos específicos<sup>436</sup>.

307. Hasta la fecha, la CIDH ha abordado particularmente situaciones en que el bloqueo de contenido proviene de acciones del Estado. En estas circunstancias, la RELE destacó que, aún cuando sean atendibles

<sup>430</sup> Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 78.

<sup>431</sup> Hay otras formas y razones por las cuales se justifican el bloqueo o interferencia en la transmisión del tráfico de internet que no son objeto de análisis detallado de este apartado. Sin embargo, la Relatoría deja constancia que ya se ha expresado brevemente sobre la temática en el Informe Libertad Expresión e Internet. Al respecto, la RELE ha destacado que es injustificado “el bloqueo o interferencia en la transmisión del tráfico de Internet, a menos que sea estrictamente necesario y proporcional para preservar la integridad y seguridad de la red; para prevenir la transmisión de contenidos no deseados por expresa solicitud –libre y no incentivada– del usuario; y para gestionar temporal y excepcionalmente la congestión de la red. En este último caso, las medidas empleadas no deben discriminar entre tipos de aplicaciones o servicios. Asimismo, en algunas normas ya se ha establecido que las medidas de gestión de tráfico deben ser necesarias para un uso eficiente y seguro de Internet y no pueden discriminar arbitrariamente a un determinado proveedor de contenidos o servicios, o a un grupo de éstos, frente a otros proveedores” (CIDH, RELE, Informe Libertad de expresión e Internet, OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 11/13, 31 de diciembre de 2013, párr. 30).

<sup>432</sup> CIDH, Informe No. 297/21, Caso 13.639, Admisibilidad y Fondo (Publicación), Yoani María Sánchez Cordero (Cuba), 30 de octubre de 2021.

<sup>433</sup> CIDH, RELE, Informe Inclusión digital y gobernanza de contenidos en internet, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 28/24, junio de 2024.

<sup>434</sup> CIDH, RELE, Informe Libertad de expresión e Internet, OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 11/13, 31 de diciembre de 2013, párr. 88.

<sup>435</sup> CIDH, RELE, Informe Estándares para una internet libre, abierta e incluyente, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17, 15 de marzo de 2017, párr. 91.

<sup>436</sup> CIDH, RELE, Informe Estándares para una internet libre, abierta e incluyente, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17, 15 de marzo de 2017, párr. 88.

las circunstancias destacadas arribas, esos supuestos requieren estrictos controles. En este sentido, las medidas de bloqueo y filtrado deben: i) contar con un estricto juicio de proporcionalidad; ii) estar cuidadosamente diseñadas y claramente limitadas, de forma tal que no alcancen a discursos legítimos que merecen protección; iii) ser autorizadas o impuestas atendiendo a las garantías procesales, según los términos de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana; iv) asegurar la plena y clara identificación previa del contenido ilícito a ser bloqueado; y v) ser necesarias para el logro de una finalidad imperativa. Las medidas no deben alcanzar contenidos lícitos; deben contar con salvaguardas que eviten el abuso, como la transparencia respecto de los contenidos cuya remoción haya sido ordenada, así como información pormenorizada sobre su necesidad y justificación; y deben ser adoptadas solamente cuando sea la única medida disponible para alcanzar una finalidad imperativa y resultar estrictamente proporcionada al logro de dicha finalidad<sup>437</sup>. La Relatoría también ha sido enfática en indicar que las medidas de bloqueo de contenidos no se pueden utilizar para controlar o limitar la difusión de discursos especialmente protegidos o que tienen presunción de protección, cuando dicha presunción no ha sido desvirtuada por una autoridad competente que ofrezca suficientes garantías de independencia, autonomía e imparcialidad<sup>438</sup>.

308. En su informe del caso Yoani Sánchez, la CIDH sostuvo que “el bloqueo o suspensión obligatoria de sitios web enteros o generalizados, plataformas, conductos, direcciones IP, extensiones de nombres de dominio, puertos, protocolos de red o cualquier tipo de aplicación, así como medidas encaminadas a eliminar enlaces (*links*), datos y sitios web del servidor en los que están alojados, constituyen una restricción que solo será excepcionalmente admisible en los estrictos términos establecidos anteriormente, y con base en el respeto de garantías mínimas de debido proceso”. Si esta no estuviera justificada constituiría una medida extrema, análoga a la prohibición de un periódico o una emisora de radio y televisión”<sup>439</sup>.

309. Así, el marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión no autoriza la restricción a la amplia circulación de contenidos a través del bloqueo o filtrado privado ni utilizar de forma indirecta los términos de servicio o reglas comunitarias para ampliar las bases de restricción legalmente establecidas puede implicar violaciones del deber de los Estados respetar el derecho a la libertad de expresión en línea<sup>440</sup>.

310. A la vez, ni la CIDH ni la Corte IDH evaluaron, hasta la fecha, casos en que el filtrado o bloqueo de contenido hayan sido impuestos de manera oficiosa por el Estado. Sin embargo, en el informe “Inclusión digital y gobernanza de contenidos en Internet”, la Relatoría Especial subrayó que las empresas proveedoras de servicios en internet que ejerzan bloqueos y filtrados, en particular a través de mecanismos automatizados de moderación de contenidos, tienen también obligaciones de respetar los derechos humanos<sup>441</sup>. Por ende, hace parte de sus obligaciones de respetar derechos humanos la adecuación de normas de moderación de contenidos conforme a estándares de derechos humanos, incluso el test tripartito y la obligación general de prohibición de censura previa.

311. En el desarrollo de los sistemas de moderación, incluso los que eventualmente impongan medidas de bloqueo o filtrado de contenido, resulta esencial que las empresas evalúen su impacto en discursos de interés público especialmente protegidos, que revisen con periodicidad el funcionamiento de sus sistemas, y que procuren adoptar las medidas adecuadas para reducir ese impacto al mínimo nivel posible<sup>442</sup>. Los sistemas de filtrados y bloqueos que puedan implicar preocupaciones respecto a la censura previa deben estar limitado a los contenidos no protegidos por el derecho a la libertad de expresión (art. 13.5 CADH)<sup>443</sup>. Las empresas deben generar canales adecuados para la recepción de quejas, sobre todo para procesar

<sup>437</sup> CIDH, RELE, Informe Estándares para una internet libre, abierta e incluyente, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17, 15 de marzo de 2017, párrs. 88–89.

<sup>438</sup> CIDH, RELE, Informe Estándares para una internet libre, abierta e incluyente, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17, 15 de marzo de 2017, párr. 92.

<sup>439</sup> CIDH, Informe No. 297/21, Caso 13.639, Admisibilidad y Fondo (Publicación), Yoani María Sánchez Cordero (Cuba), 30 de octubre de 2021, párr. 108.

<sup>440</sup> CIDH, RELE, Informe Inclusión digital y gobernanza de contenidos en internet, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 28/24, junio de 2024, párr. 210.

<sup>441</sup> CIDH, RELE, Informe Inclusión digital y gobernanza de contenidos en internet, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 28/24, junio de 2024, párr. 235 y siguientes.

<sup>442</sup> CIDH, RELE, Informe Libertad de expresión e Internet, OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 11/13, 31 de diciembre de 2013, párr. 53; CIDH, RELE, Informe Estándares para una internet libre, abierta e incluyente, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17, 15 de marzo de 2017, párr. 97.

<sup>443</sup> CIDH, RELE, Informe Libertad de expresión e Internet, OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 11/13, 31 de diciembre de 2013, párr. 85.

reclamos de personas cuyos contenidos son excluidos de manera sistemática o cuando son objeto de sanciones graves, que tienen el efecto práctico de excluirlas del debate público<sup>444</sup>.

## 2. La cuestión de la censura previa de espectáculos públicos

312. La Convención Americana prevé en su artículo 13.4 que “los espectáculos públicos pueden ser sometidos por ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia...”. Este objetivo convierte al artículo 13.4 en una excepción a la prohibición de censura previa prevista en el artículo 13.2, y fue interpretado —por la Comisión y la Corte Interamericana— en el sentido de que “los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a calificación con el objeto de regular el acceso de los menores de edad”<sup>445</sup>. La Relatoría Especial ha indicado que esta interpretación es válida frente a la posibilidad de establecer sistemas de clasificación o acceso de niños, niñas, y adolescentes a medios de comunicación mediante otras plataformas.

313. En este punto, “los sistemas de clasificación indicativa con el objetivo de regular el acceso de la infancia a ciertos contenidos pueden ser de aplicación a espectáculos o contenidos que se emiten en distintas plataformas, tales como las emisiones a través de medios de comunicación o de internet. Al adoptar cualquier restricción para la protección de la infancia, la misma debe ser proporcional y debe respetar el principio general de prohibición de censura previa. Asimismo, en la medida en que la tecnología lo permita, debe poner en manos de los padres y/o cuidadores el control del acceso a los contenidos durante la etapa de menor autonomía de los niños, mejorando las capacidades de ellos mismos para un acceso positivo a contenidos y promoviendo el conocimiento de su derecho a buscar y recibir información, incluyendo el acceso al entretenimiento. (...) Dicho de otro modo, el acceso de la infancia a cierto contenido potencialmente perjudicial no debe ser prevenido mediante mecanismos de censura previa o prohibiciones generales para toda la población, sino a través de la regulación por ley del acceso de niños y niñas a los mismos, a través de mecanismos de clasificación indicativa y/o de franjas horarias para emisión de determinados contenidos, así como de controles parentales facilitados por las nuevas tecnologías desplegadas en internet”<sup>446</sup>.

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

314. 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 diversas formas de afectaciones menos evidentes (más sutiles), pero igualmente contrarias a la Convención Americana<sup>447</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>448</sup>.

315. 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”.

<sup>444</sup> Organización de las Naciones Unidas (ONU), Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie, Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”, A/HRC/17/31, 21 de marzo de 2011, principio 31; EFF et. al. Principios de Santa Clara sobre la transparencia y rendición de cuentas en la moderación de contenidos. Mayo de 2018.

<sup>445</sup> CIDH, RELE, Informe Niñez, libertad de expresión, y medios de comunicación en las Américas, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.23/19, febrero de 2019, párr. 49.

<sup>446</sup> CIDH, RELE, Informe Niñez, libertad de expresión, y medios de comunicación en las Américas, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.23/19, febrero de 2019, párrs. 51-52.

<sup>447</sup> Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 68; Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 54.

<sup>448</sup> Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 55.

316. 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>449</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>450</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>451</sup>. Finalmente, estas restricciones pueden darse incluso cuando de ellas no se deriva una ventaja para las funcionarias o 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>452</sup>.

317. 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 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”.

318. 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>453</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, para revocar la nacionalidad del director de un medio como consecuencia de la línea editorial de los programas que transmite<sup>454</sup> o para restringir la prestación del servicio de electricidad en horario completo a un medio de comunicación<sup>455</sup>. Otra forma de restricción indirecta es la que se produce mediante declaraciones de personas funcionarias públicas 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>456</sup>. Asimismo, pese

<sup>449</sup> Corte IDH. Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 163; Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 340; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 367.

<sup>450</sup> Corte IDH. Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 164; Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párrs. 107 a 110 y 340; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párrs. 118-121 y 367.

<sup>451</sup> Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párrs. 107-110.

<sup>452</sup> Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 340; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 368.

<sup>453</sup> Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 76.

<sup>454</sup> Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párrs. 158-163.

<sup>455</sup> CIDH, Informe No. 48/16, Caso 12.799, Fondo (Publicación), Miguel Ángel Millar Silva y otros (Radio Estrella del Mar Melinka), (Chile), 29 de noviembre de 2016.

<sup>456</sup> Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 139; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.

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>457</sup>.

319. Asimismo, la Corte Interamericana, en el caso *Garnier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela* se refirió a otra forma de restricción indirecta relacionada con la no renovación de licencia a un medio de comunicación. Así, en este caso, la Corte reconoció que los Estados tienen la potestad para regular la actividad de radiodifusión, la cual “abarca no sólo la posibilidad de definir la forma en que se realizan las concesiones, renovaciones o revocaciones de las licencias, sino también la de planificar e implementar políticas públicas sobre dicha actividad, siempre y cuando se respeten las pautas que impone el derecho a la libertad de expresión. Lo anterior debido a que la adopción o renovación de una concesión en materia de radiodifusión no puede ser equiparable a la de otros servicios públicos, por cuanto los alcances del derecho a la libertad de expresión deben permear la regulación sobre la materia”<sup>458</sup>. En este sentido señaló que “los límites o restricciones que se deriven de la normatividad relacionada con la radiodifusión deben tener en cuenta la garantía del pluralismo de medios dada su importancia para el funcionamiento de una sociedad democrática”<sup>459</sup>. Por ello, es necesario que “los Estados regulen de manera clara y precisa los procesos que versen sobre el otorgamiento o renovación de concesiones o licencias relacionadas con la actividad de radiodifusión, mediante criterios objetivos que eviten la arbitrariedad. Específicamente, es preciso que se establezcan las salvaguardas o garantías generales de debido proceso, que cada Estado determine como necesarias en estos procesos a la luz de la Convención Americana, con la finalidad de evitar el abuso de controles oficiales y la generación de posibles restricciones indirectas”<sup>460</sup>.

320. También se destaca el caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*, en el cual la Corte IDH concluyó que “la resolución que dejó sin efecto legal el título de nacionalidad del señor Ivcher constituyó un medio indirecto para restringir su libertad de expresión, así como la de los periodistas que laboraban e investigaban para el programa *Contrapunto* del Canal 2 de la televisión peruana”<sup>461</sup>.

321. Por su parte, la CIDH, en el caso *Miguel Ángel Millar Silva y otros (Chile)*, observó que la provisión diferenciada de servicios por parte del Estado, como lo es la electricidad, a medios de comunicación por su línea editorial es una restricción indirecta a la libertad de expresión. En este sentido, señaló que “la distribución efectiva de un recurso o bien público escaso que afecte la capacidad de los medios de comunicación para operar encuentra límites en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en pie de igualdad. El uso abusivo de las potestades estatales en esta materia 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 constituye una restricción indirecta a la libertad de expresión prohibida por el artículo 13.3 de la Convención Americana y una vulneración del principio de igualdad, expresado en el artículo 24 del mismo tratado”<sup>462</sup>.

322. A la vez, la distribución arbitraria y discriminatoria de la publicidad oficial fue uno de los primeros mecanismos de censura indirecta abordados por la Relatoría Especial para Libertad de Expresión<sup>463</sup>. Según la Relatoría, “la distribución arbitraria de publicidad oficial, como otros mecanismos de censura indirecta, opera sobre distintos tipos de necesidades que los medios de comunicación tienen para funcionar e

Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 151; Corte IDH. Caso *San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 154.

<sup>457</sup> Corte IDH. Caso *Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 346; Corte IDH. Caso *Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 375.

<sup>458</sup> Corte IDH. Caso *Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 165.

<sup>459</sup> Corte IDH. Caso *Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 170.

<sup>460</sup> Corte IDH. Caso *Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 171.

<sup>461</sup> Corte IDH. Caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74.

<sup>462</sup> CIDH, *Informe No. 48/16*, Caso 12.799, Fondo (Publicación), Miguel Ángel Millar Silva y otros (*Radio Estrella del Mar Melinka*), (Chile), 29 de noviembre de 2016, párr. 53.

<sup>463</sup> CIDH, *Informe Anual 2003, Informe de la RELE, Capítulo V: Violaciones Indirectas de la Libertad de Expresión: Asignación Discriminatoria de la Publicidad Oficial*, OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 70 rev. 2, 29 de diciembre de 2003, párrs. 187-209.

intereses que pueden afectarlos. Es una forma de presión que actúa como premio o castigo que tiene por objeto condicionar la línea editorial de un medio según la voluntad de quien ejerce la presión”<sup>464</sup>.

323. Más recientemente, la RELE también ha expresado su preocupación por los posibles efectos restrictivos al ejercicio de la libertad de expresión a partir de leyes que buscan regular el funcionamiento de agentes extranjeros en países de la región, o a través de leyes que buscan reglamentar las actividades de organizaciones de no gubernamentales o combatir el lavado de activo. Las legislaciones evaluadas imponen obligaciones que afectan el funcionamiento y la financiación de organizaciones de la sociedad civil.

324. Se destaca especialmente el caso de Nicaragua, a partir de la “Ley de Regulación de Agentes Extranjeros que obliga a las personas físicas o jurídicas que reciben fondos directa o indirectamente de gobiernos, agencias, fundaciones, sociedades o asociaciones extranjeras a registrarse como ‘agentes extranjeros’. Ello conlleva la obligación de presentar informes, y la imposibilidad de intervenir en cuestiones de política interna y de ‘ser funcionarios, empleados públicos o candidatos a cargos públicos’. Por último, prevé la posibilidad de establecer, ante el incumplimiento, multas, cancelación la personalidad jurídica, responsabilidades penales por la comisión de delitos contra la seguridad del Estado, e incluso la intervención de muebles e inmuebles y la prohibición de actividades”<sup>465</sup>. La Relatoría concluyó que “de esta forma, la norma podría afectar gravemente el ejercicio de la libertad de expresión y la supervivencia de diversos medios de comunicación independientes en Nicaragua, que reciben fondos de la cooperación internacional”<sup>466</sup>. A su vez, la ley nicaragüense sobre “Organismos Sin Fines de Lucro” impone amplios procedimientos administrativos y de registro; la divulgación de los datos de beneficiarios/as, y la limitación significativa del financiamiento externo para organizaciones<sup>467</sup>. En su Informe “Cierre de Espacio Cívico en Nicaragua”, la CIDH manifestó su preocupación por el elevado número de organizaciones de la sociedad civil canceladas por Nicaragua, en aplicación de dichas leyes

325. 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”.

326. Asimismo, la Declaración Conjunta de 2003 de los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE condenó, 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 observó “la importancia de proteger a los medios de comunicación de radio y televisión, tanto públicos como privados, de interferencias de naturaleza política o comercial”. A continuación, la Declaración se refirió a 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 lo atinente 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

<sup>464</sup> CIDH, RELE, Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión, OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 6/12, 7 marzo de 2011.

<sup>465</sup> CIDH, Informe Anual 2020, Informe de la RELE, OEA/Ser.L/V/II Doc. 28, 30 de marzo de 2021, párr. 1044.

<sup>466</sup> CIDH, Informe Anual 2020, Informe de la RELE, OEA/Ser.L/V/II Doc. 28, 30 de marzo de 2021, párr. 1045.

<sup>467</sup> CIDH, Informe Anual 2022, Informe de la RELE, OEA/Ser.L/V/II Doc. 50, 6 de marzo de 2023, párr. 1025.

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 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”.

327. Es importante resaltar que tanto la Corte Interamericana como 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>468</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 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>469</sup>.

328. El mismo efecto amedrentador, disuasivo y de autocensura fue señalado por la Corte IDH en relación a las actividades de vigilancia e interceptación de comunicaciones sobre personas defensoras de derechos humanos<sup>470</sup>, como se abordará a continuación.

## **1. La interceptación de comunicaciones y la colocación de micrófonos para la escucha de conversaciones como una violación al derecho a la libertad de expresión**

329. La CIDH ha establecido que el derecho a la inviolabilidad de correspondencia abarca las comunicaciones telefónicas y que esto “alcanza a los datos tendientes a identificar la comunicación, como son por ejemplo los números de los destinatarios, la frecuencia de las llamadas y la duración de las mismas”<sup>471</sup>. Para la CIDH, “estos datos constituyen parte integral de la comunicación, tanto como el contenido, y su almacenamiento también constituye una interferencia o intromisión en la vida privada y las comunicaciones de la persona”<sup>472</sup>. Además, la Comisión ha señalado que por ello “no solo se prohíbe la interceptación, sino también el derecho al secreto respecto de lo que se produzca en ese espacio reservado con la consiguiente prohibición de divulgación o circulación de la información capturada, sin consentimiento del titular, en ese espacio de protección reservado a la persona”<sup>473</sup>.

<sup>468</sup> CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Transcritos en: Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. 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 IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72.i).

<sup>469</sup> CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Transcritos en: Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. 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 IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101.2.

<sup>470</sup> Corte IDH. Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de octubre de 2023. Serie C. No. 506, párr. 627.

<sup>471</sup> CIDH, [Informe No. 83/23](#), Caso 14.196, Admisibilidad y Fondo (Publicación), Oswaldo José Payá Sardiñas y otros (Cuba), 9 de junio de 2023, párr. 77.

<sup>472</sup> CIDH, [Informe No. 83/23](#), Caso 14.196, Admisibilidad y Fondo (Publicación), Oswaldo José Payá Sardiñas y otros (Cuba), 9 de junio de 2023, párr. 77.

<sup>473</sup> CIDH, [Informe No. 83/23](#), Caso 14.196, Admisibilidad y Fondo (Publicación), Oswaldo José Payá Sardiñas y otros (Cuba), 9 de junio de 2023, párr. 77.

330. El derecho a que nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su domicilio o en su correspondencia “es un presupuesto del ejercicio del derecho a la libertad de expresión, que debe ser protegido por la ley y estrictamente promovido en la política pública. Esto está ligado a la obligación estatal de crear un ambiente protegido para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, toda vez que la vulneración de la privacidad de las comunicaciones tiene un efecto inhibitorio y afecta el pleno ejercicio del derecho a comunicarse”<sup>474</sup>.

331. Respecto a este derecho, en un caso concreto, la CIDH se refirió a la interceptación de comunicaciones y a la colocación de micrófonos para la escucha de conversaciones de personas defensoras de derechos humanos y disidentes políticos como una violación al derecho a la libertad de expresión cuando dichas medidas no cumplen con los principios de legalidad, finalidad imperiosa, necesidad y proporcionalidad y están vinculados con sus labores de defensa de derechos humanos o su disidencia política<sup>475</sup>.

332. Asimismo, la Corte IDH, al evaluar el despliegue de actividades de inteligencia en contra de los miembros de la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo y sus familiares en Colombia, ha concluido que “la vigilancia e interceptación ilegítima e invasiva de las comunicaciones (...) puede generar, por sus efectos, una restricción directa o indirecta a la libertad de pensamiento y de expresión, reconocido en el artículo 13.1 de la Convención Americana, al limitar la libre manifestación, intercambio y circulación de opiniones, ideas e informaciones, dado el efecto intimidatorio y desincentivador que produce en los interlocutores la sospecha o el conocimiento de que sus comunicaciones no son confidenciales, en el sentido que las llamadas, los mensajes, la correspondencia y otras formas de comunicación privada no llegan a sus destinatarios sin injerencia o inspección por parte de las autoridades estatales”<sup>476</sup>. En el caso concreto, la Corte afirmó que los efectos de las intervenciones de inteligencia, principalmente la autocensura, fueron agravados por el “contexto en el que ocurrieron los hechos, dado el fin ilegítimo perseguido mediante las operaciones de inteligencia desplegadas por el DAS, consistente en desprestigiar, contrarrestar y neutralizar al Colectivo y sus integrantes”<sup>477</sup>.

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

333. 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>478</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>479</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

<sup>474</sup> CIDH, Informe No. 83/23, Caso 14.196, Admisibilidad y Fondo (Publicación), Oswaldo José Payá Sardiñas y otros (Cuba), 9 de junio de 2023, párr. 78.

<sup>475</sup> CIDH, Informe No. 83/23, Caso 14.196, Admisibilidad y Fondo (Publicación), Oswaldo José Payá Sardiñas y otros (Cuba), 9 de junio de 2023, párr. 78.

<sup>476</sup> Corte IDH. Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de octubre de 2023. Serie C No. 506, párr. 626.

<sup>477</sup> Corte IDH. Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de octubre de 2023. Serie C No. 506, párr. 627.

<sup>478</sup> Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 56; Corte IDH. Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446, párr. 91.

<sup>479</sup> Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 367; Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 240.

también cuando ha permitido que el establecimiento de controles particulares genere una violación de la libertad de expresión<sup>480</sup>.

334. 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”.

335. 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 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”.

336. 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”.

337. 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 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>481</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>482</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.

<sup>480</sup> Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 48.

<sup>481</sup> Corte IDH. Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 11.a); Corte IDH. 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; Corte IDH. 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>482</sup> Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 109; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 120.

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>483</sup>.

## **VI. PERIODISTAS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL**

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

338. 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 periodistas y 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>484</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>485</sup>.

339. 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>486</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>487</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>488</sup>.

340. Asimismo, la Corte Interamericana ha expresado que “una adecuada lucha contra la corrupción exige transparencia en el ejercicio del poder. En ello el rol de la prensa es fundamental para informar a la ciudadanía acerca del grado en que los poderes constituidos cumplen con la legalidad por acción u omisión, cumpliendo una función social relevante en la formación de la opinión pública. [En este sentido, l]a protección de la labor de la prensa en su rol de guardianes del interés general no es sólo un asunto de relevancia pública, sino una cuestión de supervivencia del sistema democrático”<sup>489</sup>.

341. 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<sup>490</sup>, 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 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

<sup>483</sup> Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 110; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 121.

<sup>484</sup> Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 117-118.

<sup>485</sup> CIDH, Informe No. 50/99, Caso 11.739, Fondo, Héctor Félix Miranda (México), 13 de abril de 1999, párr. 42; CIDH, Informe No. 130/99, Caso 11.740, Fondo, Víctor Manuel Oropeza (México), 19 de noviembre de 1999, párr. 46.

<sup>486</sup> Corte IDH. Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párr. 68.

<sup>487</sup> Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 77.

<sup>488</sup> Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 78.

<sup>489</sup> Corte IDH. Caso Leguizamón Zaván y otros Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de noviembre de 2022. Serie C No. 473, párr. 58.

<sup>490</sup> Corte IDH. Caso Fontevecchia y D’Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 45; Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 72; Corte IDH. Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248, párr. 140; Corte IDH. Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 138.

expresión en forma continua, estable y remunerada<sup>491</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, en su Opinión Consultiva adoptada en 1985, las personas periodistas se dedican profesionalmente al ejercicio de la libertad de expresión definida expresamente en la Convención Americana, a través de la comunicación social<sup>492</sup>.

342. La RELE destaca que la definición de la labor periodística es un asunto de constante debate, tanto desde el periodismo como el Estado. Por esta razón, los mandatos de libertad de expresión han adoptado una definición funcional del periodismo, que se concentra más en la actividad ejercida que en la persona que la ejerce. Así, en 2013, en ocasión del informe *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia*, la RELE subrayó que el término “periodistas” debe ser entendido como “individuos que observan, describen, documentan y analizan acontecimientos, declaraciones, políticas y cualquier propuesta que pueda afectar a la sociedad, con el propósito de sistematizar esa información y reunir hechos, análisis y opiniones para informar a sectores de la sociedad o a esta en su conjunto. Una definición de esta índole incluye a quienes trabajan en medios de información y al personal de apoyo, así como a quienes trabajan en medios de comunicación comunitarios, a los y las “periodistas ciudadanos/as”, y a otras personas que puedan estar empleando los nuevos medios de comunicación como instrumento para llegar al público, así como a formadores de opinión que se tornan un blanco por el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión”<sup>493</sup>.

343. 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>494</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”.

344. 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

<sup>491</sup> Corte IDH. Caso Leguizamón Zaván y otros Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de noviembre de 2022. Serie C No. 473, párr. 54; Corte IDH. Caso Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2022. Serie C No. 451, párr. 66; Corte IDH. Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446, párr. 94; Corte IDH. Caso Bedoya Lima y otra Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2021. Serie C No. 431, párr. 107; Corte IDH. Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248, párr. 140; Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 74; Corte IDH. Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 138; Corte IDH. Caso Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 13 de marzo de 2018. Serie C No. 352, párr. 173.

<sup>492</sup> Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 78.

<sup>493</sup> CIDH, RELE, *Informe Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia*. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 12/13, 31 de diciembre de 2013.

<sup>494</sup> Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 76.

acreditación nunca debe ser objeto de suspensión solamente con base en el contenido de las informaciones de un periodista”<sup>495</sup>.

345. La importancia de la prensa y la relevancia asignada a la labor de 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>496</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 al valor de la libertad de expresión en una sociedad democrática y la responsabilidad que ello impone a las personas periodistas y comunicadoras sociales<sup>497</sup>.

346. 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>498</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 el público tiene derecho a recibirlas<sup>499</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”.

## B. Responsabilidad inherente al ejercicio del periodismo

347. Las personas periodistas son canalizadoras privilegiadas del debate público<sup>500</sup>. En la Declaración Conjunta 2023 sobre la Libertad de los Medios de Comunicación y las Democracias, se destacó que “las sociedades democráticas son más fuertes cuando pueden contar con voces de referencia, que difunden activamente información de interés público y contribuyen a la toma de decisiones informadas. Los medios de comunicación libres, independientes y pluralistas pueden ser esas voces de referencia cuando respetan los estándares profesionales establecidos, siguen métodos de verificación diligentes y promueven el entendimiento intercultural, la inclusión social y el respeto por la diversidad”<sup>501</sup>.

348. Por lo tanto, el periodismo, por su trascendencia social y política, tiene deberes implícitos en su ejercicio y está sometido a responsabilidades. Por ejemplo, la Corte Interamericana ha establecido que “existe un deber del periodista de constatar en forma razonable, aunque no necesariamente exhaustiva, los hechos que divulga. Es decir, resulta válido reclamar equidad y diligencia en la confrontación de las fuentes y la búsqueda de información. Esto implica el derecho de las personas a no recibir una versión manipulada de los hechos. En consecuencia, los periodistas tienen el deber de tomar alguna distancia crítica respecto a sus fuentes y contrastarlas con otros datos relevantes”<sup>502</sup>.

349. De manera más reciente, la Corte IDH destacó que “los periodistas deben ejercer sus labores obedeciendo a los principios de un ‘periodismo responsable’ y ético, lo cual resulta de particular relevancia en una sociedad contemporánea donde los medios no sólo informan, sino que también pueden sugerir, a

<sup>495</sup> ONU, OSCE, CIDH/RELE, Declaración Conjunta sobre la regulación de los medios, las restricciones a los periodistas y la investigación de la corrupción, 18 de diciembre de 2003.

<sup>496</sup> Corte IDH. Caso Integrantes y Militantes de la Unión Patriótica Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de julio de 2022. Serie C No. 455, párr. 313; Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs. 31 y 32.

<sup>497</sup> Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 57.

<sup>498</sup> Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 117; Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 149.

<sup>499</sup> Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 153.

<sup>500</sup> CIDH, RELE, Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales, OEA/Ser.D/XV.22 OEA/Ser.G CP/CAJP/INF.652/19, octubre de 2019, pág. 50.

<sup>501</sup> ONU, OSCE, CIDH/RELE, CADHP, Declaración Conjunta sobre la Libertad de los Medios de Comunicación y Democracia, 2 de mayo del 2023.

<sup>502</sup> Corte IDH. Caso Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2022. Serie C No. 451, párr. 68.

través de la manera cómo presentan la información, la forma en que dicha información debe ser entendida”<sup>503</sup>.

350. Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana, “esto no significa una exigencia estricta de veracidad, por lo menos en lo que hace referencia a cuestiones de interés público, reconociendo como descargo el que la publicación se haga de buena fe o justificadamente y siempre de conformidad con unos estándares mínimos de ética y profesionalidad en la búsqueda de la verdad. Asimismo, el Tribunal [ha advertido] que, para que exista el periodismo de investigación en una sociedad democrática, es necesario dejar a los periodistas ‘espacio para el error’, toda vez que sin ese margen de error no puede existir un periodismo independiente ni la posibilidad, por tanto, del necesario escrutinio democrático que dimana de este”<sup>504</sup>. En adición, la Corte ha sido enfática al señalar que “nadie podrá ser sometido a responsabilidades ulteriores por la difusión de información relacionada con un asunto público y que tenga como base material que es accesible al público o que proviene de fuentes oficiales”<sup>505</sup>.

351. En este sentido, es muy importante tener en cuenta que, en lo referente a las personas 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 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>506</sup>. En cualquier caso, dada la relevancia 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”.

352. Para la RELE, “el hecho de que los gobiernos no regulen la responsabilidad de los medios de comunicación o la ética de su proceder no implica que no haya manera de lograr un comportamiento más ético en los medios”<sup>507</sup>. Los Estados se pueden enfocar en mecanismos por los cuales “el público en general y los medios de comunicación mismos pueden aplicar para promover un mayor profesionalismo y responsabilidad”<sup>508</sup>. Por ende, los medios de comunicación están llamados a evaluar la posibilidad de que se establezcan, entre otros, mecanismos efectivos de reclamación, normas profesionales voluntariamente adoptadas para la precisión en la información de noticias y asuntos de actualidad y que sean explícita y proactivamente publicadas, estándares para el respeto a la diversidad, protocolos para prevenir coberturas que promuevan la intolerancia y reglas para hacer explícito cualquier conflicto de intereses que tengan y que pueda afectar el modo en que informan sobre un tema<sup>509</sup>. La Relatoría ha destacado que, en el marco de su obligación de garantizar el derecho a la libertad de expresión, el Estado debe promover el uso de estos mecanismos, y generar un ambiente apropiado para la correcta labor de la autorregulación y la excelencia en el periodismo, incluso brindando incentivos a los medios de comunicación que voluntariamente adopten mecanismos de autorregulación<sup>510</sup>.

353. 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, quienes ejercen la función pública deben recordar que, como lo ha indicado la Corte Interamericana, el cuestionamiento de las conductas de las personas periodistas o de los medios de comunicación “no justificaría el incumplimiento

<sup>503</sup> Corte IDH. Caso Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2022. Serie C No. 451, párr. 68.

<sup>504</sup> Corte IDH. Caso Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2022. Serie C No. 451, párr. 75.

<sup>505</sup> Corte IDH. Caso Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2022. Serie C No. 451, párr. 77.

<sup>506</sup> Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 80.

<sup>507</sup> CIDH, Informe Anual 2001. Informe de la RELE, Capítulo IV: Ética en los medios de comunicación ética y medios de comunicación, OEA/Ser./L/V/II.114. Doc. 5 rev. 16 de abril de 2002, párr. 5.

<sup>508</sup> CIDH, Informe Anual 2001. Informe de la RELE, Capítulo IV: Ética en los medios de comunicación ética y medios de comunicación, OEA/Ser./L/V/II.114. Doc. 5 rev. 16 de abril de 2002, párr. 5.

<sup>509</sup> ONU, OSCE, CIDH/RELE, Declaración conjunta sobre libertad de expresión y elecciones en la era digital, 30 de abril de 2020.

<sup>510</sup> CIDH, RELE, Informe Especial sobre la situación de la libertad de expresión en Perú, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF26/23, diciembre de 2023, recomendación 7.

de las obligaciones estatales de respetar y garantizar los derechos humanos” de todas las personas, sin discriminación<sup>511</sup>. Este tema será estudiado más en detalle en la sección siguiente.

### **C. Derechos de las personas periodistas y deberes estatales de protección de su integridad e independencia y de los medios de comunicación**

354. A lo largo de su jurisprudencia, la CIDH y la Corte Interamericana han reconocido que las personas periodistas y los medios de comunicación social son titulares de una serie de derechos que generan obligaciones correlativas en cabeza de las autoridades, como el derecho de contar con una línea informativa y el derecho a la reserva de fuentes. Asimismo, la CIDH ha señalado que, frente a la violencia contra periodistas o personas trabajadoras de los medios de comunicación por el ejercicio de su libertad de expresión, emanan tres obligaciones positivas del Estado: “(i) la obligación de prevenir los crímenes contra las personas por razón del ejercicio de su derecho a la libertad de pensamiento y expresión; (ii) la obligación de proteger a quienes se encuentran en riesgo especial en razón del ejercicio de su profesión; y (iii) la obligación de investigar, juzgar y sancionar penalmente a los responsables de los crímenes cometidos”<sup>512</sup>. A continuación, el presente documento detalla estos derechos y deberes.

#### **1. El derecho de informar libremente sobre lo que ocurre en la comunidad y de definir la línea informativa**

355. En primer lugar, se ha reconocido que la libertad de expresión otorga, tanto a los directivos de medios de comunicación como a las y los periodistas que laboran en ellos, el derecho a investigar y difundir por esa vía hechos de interés público<sup>513</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>514</sup>. También se ha reconocido que “para que la prensa pueda desarrollar su rol de control periodístico debe no solo ser libre de impartir informaciones e ideas de interés público, sino que también debe ser libre para reunir, recolectar y evaluar esas informaciones e ideas”<sup>515</sup>. Lo que implica “que cualquier medida que interfiera con las actividades periodísticas de personas que están cumpliendo con su función obstruirá inevitablemente con el derecho a la libertad de expresión en sus dimensiones individual y colectiva”<sup>516</sup>. Asimismo, la Corte ha indicado que los periodistas tienen el derecho a difundir información sobre temas de legítimo interés público que están disponibles en la prensa extranjera<sup>517</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>518</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>519</sup>.

356. 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

<sup>511</sup> Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 62; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 74.

<sup>512</sup> CIDH, *Informe No. 7/16*, Caso 12.213, Fondo (Publicación), Aristeu Guida da Silva y Familia (Brasil), 13 de abril de 2016, párr. 135.

<sup>513</sup> Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 157.

<sup>514</sup> CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Transcritos en: Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 143 g).

<sup>515</sup> Corte IDH. Caso Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2022. Serie C No. 451, párr. 67; Corte IDH. Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446, párr. 94; Corte IDH. Caso Bedoya Lima y otra Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2021. Serie C No. 431, párr. 107.

<sup>516</sup> Corte IDH. Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446, párr. 94.

<sup>517</sup> CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso *Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Transcritos en: Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 101.5.

<sup>518</sup> Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 163.

<sup>519</sup> Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 134.

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”.

357. 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>520</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>521</sup>.

358. 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>522</sup>. De allí que la libertad e independencia de los periodistas sea un bien que es necesario proteger y garantizar<sup>523</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.”

## 2. El derecho a la reserva de fuentes

359. La CIDH ha reconocido en cabeza de personas periodistas y comunicadoras 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”. Al respecto, la Corte Interamericana ha afirmado que “[e]n el marco de [la] protección que deben otorgar los Estados, resulta fundamental la protección de fuentes periodísticas, piedra angular de la libertad de prensa y, en general, de una sociedad democrática, toda vez que permiten a las sociedades beneficiarse del periodismo de investigación con el fin de reforzar la buena gobernanza y el Estado de derecho. La confidencialidad de las fuentes periodísticas es, por lo tanto, esencial para el trabajo de los periodistas y para el rol que cumplen de informar a la sociedad sobre asuntos de interés público”<sup>524</sup>.

## 3. El deber del Estado de prevenir la violación de derechos humanos de periodistas

360. Los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OSCE y la OEA, en su Declaración Conjunta de 2020, 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

<sup>520</sup> Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 119; Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 150.

<sup>521</sup> Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 34.

<sup>522</sup> Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 78.

<sup>523</sup> Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 79.

<sup>524</sup> Corte IDH. Caso Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de mayo de 2022. Serie C No. 451, párr. 70.

investigación, para la libertad de expresión y para la libre circulación de la información al público”<sup>525</sup>. En igual sentido ya se habían pronunciado en la Declaración Conjunta de 2006, en la cual recordaron 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”<sup>526</sup>; y resaltaron 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”<sup>527</sup>.

361. 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, algo que no puede pasar desapercibido por el Estado. En estos casos, las autoridades deben adoptar todas las medidas para proteger a quienes se encuentran en esta situación y, en todo caso, evitar profundizar el contexto de riesgo. 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”<sup>528</sup>.

362. En lo atinente a la obligación de prevenir, la CIDH ha señalado que esta “obligación es particularmente importante en países o regiones en los cuales existe un riesgo de que se produzcan estos hechos y en situaciones concretas en que las autoridades saben o deberían haber sabido que hay un riesgo real e inmediato de que se cometan tales delitos”<sup>529</sup>. Como ejemplo de algunas medidas de prevención que debieran tomar los Estados respecto a la violencia contra periodistas, la CIDH ha precisado las siguientes: “(i) mantener un discurso público que contribuya a prevenir la violencia contra los periodistas; (ii) capacitar a funcionarios públicos, especialmente a miembros de las fuerzas de policía y de seguridad, sobre el papel que cumplen los periodistas en una democracia y derecho de los periodistas ejercer libremente su profesión; (iii) la adopción de guías de conducta o directrices sobre el respeto de la libertad de expresión y de protocolos especiales para proteger a la prensa, especialmente en situaciones de alta conflictividad social; (iv) respetar el derecho de los periodistas a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales; (v) producir estadísticas precisas sobre violencia contra periodistas para fundamentar la adopción de políticas públicas adecuadas de prevención; y (vi) establecer un marco legal adecuado para sancionar estos crímenes”<sup>530</sup>.

363. De lo anterior se observa que, 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,

<sup>525</sup> ONU, OSCE, CIDH/RELE, Declaración conjunta sobre libertad de expresión y elecciones en la era digital, 30 de abril de 2020.

<sup>526</sup> ONU, OSCE, CIDH/RELE, CADHP, Declaración conjunta sobre la publicación de información confidencial, la apertura de los órganos públicos nacionales e internacionales, la libertad de expresión y tensiones culturales y religiosas, y la impunidad en casos de ataques en contra de periodistas, 19 de diciembre de 2006.

<sup>527</sup> ONU, OSCE, CIDH/RELE, CADHP, Declaración conjunta sobre la publicación de información confidencial, la apertura de los órganos públicos nacionales e internacionales, la libertad de expresión y tensiones culturales y religiosas, y la impunidad en casos de ataques en contra de periodistas, 19 de diciembre de 2006.

<sup>528</sup> Corte IDH. Caso *Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 107; Corte IDH. Caso *Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 118.

<sup>529</sup> CIDH, Informe No. 7/16, Caso 12.213, Fondo (Publicación), Aristeu Guida da Silva y Familia (Brasil), 13 de abril de 2016, párr. 136.

<sup>530</sup> CIDH, Informe No. 7/16, Caso 12.213, Fondo (Publicación), Aristeu Guida da Silva y Familia (Brasil), 13 de abril de 2016, párr. 136.

favorezca o profundice esa vulnerabilidad”<sup>531</sup>; y, en cambio, “debe aprovechar sus posiciones de liderazgo para contrarrestar estos daños sociales y promover el entendimiento intercultural y el respeto a la diversidad”<sup>532</sup>. Asimismo, la Corte Interamericana destacó que el Estado debe “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>533</sup>. Para la CIDH, al reconocer de manera constante, clara, pública y firme la legitimidad y el valor de la labor periodística, las autoridades están adoptando una medida de protección simple, pero sumamente eficaz en favor de la prensa<sup>534</sup>. De ahí la importancia, por ejemplo, de que en las ruedas de prensa, los liderazgos políticos y las personas que ejercen la función pública traten a quienes participan con respeto<sup>535</sup>.

364. La Corte Interamericana también ha encontrado que las declaraciones de quienes ejercen altas funciones públicas contra medios de comunicación y periodistas, por razón de su línea editorial, pueden conducir a aumentar el riesgo propio de la actividad de periodismo. Al respecto, sostuvo que “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>536</sup>. Asimismo, la Corte IDH ha indicado que tales declaraciones de personas que ejercen funciones públicas 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>537</sup>.

365. En los casos *Ríos y otros Vs. Venezuela* y *Perozo y otros Vs. Venezuela*, al referirse a la protección de las personas periodistas, directivas y demás miembros de los medios de comunicación que habían sido objeto de los pronunciamientos oficiales, tanto la Corte Interamericana como la CIDH advirtieron que una medida que hubiera 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 ellas se habían llevado a cabo. En efecto, “[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>538</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>539</sup>.

<sup>531</sup> Corte IDH. Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248, párr. 189; Corte IDH. Caso Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 172; Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 107; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 118.

<sup>532</sup> ONU, OSCE, CIDH/RELE, CADHP, Declaración Conjunta 2021 sobre líderes políticos, personas que ejercen la función pública, y libertad de expresión, 20 de octubre de 2021.

<sup>533</sup> Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 107; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 118.

<sup>534</sup> CIDH, RELE, Informe Zonas Silenciadas: regionales de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.16/, 15 de marzo de 2017, párr. 138.

<sup>535</sup> ONU, OSCE, CIDH/RELE, CADHP, Declaración Conjunta 2021 sobre líderes políticos, personas que ejercen la función pública, y libertad de expresión, 20 de octubre de 2021.

<sup>536</sup> Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 143; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 155.

<sup>537</sup> Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 120; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 131.

<sup>538</sup> Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 142; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 154.

<sup>539</sup> Corte IDH. 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 IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 155.

366. 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>540</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”, 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>541</sup>. Asimismo estimó que no bastaba con que las autoridades ordenaran las medidas de protección para entender que se había cumplido con dicho deber, ya que esto “no demuestra que el Estado haya protegido efectivamente a los beneficiarios de la orden en relación con los hechos analizado”<sup>542</sup>.

367. En los casos mencionados, no resultó demostrado 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 acreditadas. 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>543</sup> de varios periodistas. En el caso *Perozo y otros Vs. Venezuela*, la Corte Interamericana concluyó 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>544</sup>.

368. 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>545</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>546</sup>.

369. 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 tales

<sup>540</sup> Corte IDH. Caso *Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 148; Corte IDH. Caso *Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 160.

<sup>541</sup> Corte IDH. Caso *Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 161; Corte IDH. Caso *Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 149.

<sup>542</sup> Corte IDH. Caso *Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 143; Corte IDH. Caso *Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 155.

<sup>543</sup> Corte IDH. Caso *Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 265; Corte IDH. Caso *Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 279.

<sup>544</sup> Corte IDH. Caso *Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 279.

<sup>545</sup> Corte IDH. Caso *Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 272; Corte IDH. Caso *Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 286.

<sup>546</sup> Corte IDH. Caso *Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 272.

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>547</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>548</sup>. Con base en lo anterior, sostuvo 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>549</sup>.

370. Otro caso en el que la Corte hace referencia a los pronunciamientos de altas autoridades públicas es el caso *Integrantes y Militantes de la Unión Patriótica Vs. Colombia*, en el que la Corte Interamericana observó diversas “declaraciones estigmatizantes por parte de funcionarios públicos que calificaban a la Unión Patriótica como ‘el brazo armado’ de las FARC, [y] como un partido que combinaba la lucha armada y la política”<sup>550</sup>. De acuerdo con la Corte, “[e]ste tipo de declaraciones tuvo una influencia en el imaginario público, lo que, a su vez, influyó las acciones de violencia en contra de los integrantes y los militantes de la UP”<sup>551</sup>. Igualmente, consideró que esta “victimización a través de la estigmatización, además, profundizó el efecto intimidatorio entre los integrantes y militantes del partido, lo que dificultó su participación en el juego democrático y, por ende, el ejercicio de sus derechos políticos”<sup>552</sup>.

371. En consecuencia, la Corte concluyó “que este clima de victimización y estigmatización no creó las condiciones necesarias para que los militantes e integrantes de la Unión Patriótica pudieran ejercer de

<sup>547</sup> Corte IDH. 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 IDH. Caso *Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 360.

<sup>548</sup> Corte IDH. 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 IDH. Caso *Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 361.

<sup>549</sup> Corte IDH. 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 IDH. Caso *Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 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).

<sup>550</sup> Corte IDH. Caso *Integrantes y Militantes de la Unión Patriótica Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de julio de 2022. Serie C No. 455, párr. 323.

<sup>551</sup> Corte IDH. Caso *Integrantes y Militantes de la Unión Patriótica Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de julio de 2022. Serie C No. 455, párr. 323.

<sup>552</sup> Corte IDH. Caso *Integrantes y Militantes de la Unión Patriótica Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de julio de 2022. Serie C No. 455, párr. 324.

forma plena sus derechos políticos, de expresión y de reunión. Su actividad política fue obstaculizada por la violencia tanto física como simbólica en contra de un partido que era calificado como un ‘enemigo interno’ y cuyos miembros y militantes eran objeto de homicidios, desapariciones forzadas y amenazas”<sup>553</sup>.

372. Un último caso que se refiere a los pronunciamientos de integrantes de lo más alto rango del funcionariado público es el caso Yoani Sánchez respecto de Cuba, resuelto por la CIDH, en el cual se probó que la víctima había padecido una campaña oficial de desprestigio a través de medios de comunicación estatales. De acuerdo con la CIDH, las declaraciones contra ella “constituyeron estigmatizaciones por parte de agentes del Estado debido a su postura crítica al gobierno, y se realizaron en frente de sus familiares, amigos, colegas y de toda la sociedad cubana; [y] que tales actos de hostigamiento en un contexto como el cubano buscaron desprestigiar intencionadamente y desde el Estado a la víctima, afectando su honra y reputación ante la opinión pública”<sup>554</sup>. Además, la CIDH señaló que “en un contexto como el cubano, estos actos podrían crear y/o incrementar el riesgo contra la integridad física y la libertad o seguridad personal de Yoani Sánchez, ya que la colocan en una mayor situación de vulnerabilidad no solo por el contenido de dichas declaraciones sino porque pueden incluso ser interpretadas por individuos y grupos de particulares de forma tal, que se comentan actos de hostigamiento, violencia y obstaculizaciones al ejercicio de su derecho a la libertad de expresión”<sup>555</sup>.

#### **4. El derecho de recibir protección del Estado, considerando el impacto diferenciado en grupos en situación de vulnerabilidad**

373. La Corte Interamericana ha ponderado que “el ejercicio periodístico sólo puede efectuarse libremente cuando las personas que lo realizan no son víctimas de amenazas ni de agresiones físicas, psíquicas o morales u otros actos de hostigamiento [y que] [e]sos actos constituyen serios obstáculos para el pleno ejercicio de la libertad de expresión”<sup>556</sup>.

374. Por ende, las personas comunicadoras 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. En relación con la obligación de proteger, la CIDH ha señalado que “los Estados tienen una obligación de proteger a quienes están expuestos a un riesgo especial respecto de sus derechos fundamentales. En estos casos, la obligación de adoptar medidas concretas de protección está supeditada al conocimiento de que existe una situación de riesgo real e inminente para un individuo o grupo de individuos determinado y la posibilidad razonable de prevenir o evitar ese daño. En este sentido, la obligación de protección de un periodista en riesgo puede satisfacerse mediante la aplicación individual de las medidas necesarias para asegurar, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad personal y a la libertad de expresión de la persona beneficiaria”<sup>557</sup>.

375. Así, la CIDH, siguiendo la jurisprudencia interamericana, ha remarcado que “este riesgo especial debe ser evaluado a la luz del contexto existente en el país, y puede surgir por factores tales como el tipo de hechos que los y las periodistas cubren, el interés público de la información que difunden o la zona a la cual deben acceder para cumplir con su labor, así como por amenazas en relación con la difusión de esa información o por denunciar o impulsar la investigación de violaciones que sufrieron o de las que se enteraron en el ejercicio de su profesión”<sup>558</sup>. Igualmente, la CIDH ha establecido que “[l]os Estados no sólo tienen la obligación de proteger a periodistas en riesgo, sino que deben garantizar que las medidas de protección adoptadas sean efectivas y adecuadas. En ese sentido, cuando se adoptan medidas para proteger a un periodista frente a una amenaza creíble de daño contra su integridad física, estas medidas deberían

<sup>553</sup> Corte IDH. Caso Integrantes y Militantes de la Unión Patriótica Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de julio de 2022. Serie C No. 455, párr. 323.

<sup>554</sup> CIDH, Informe No. 297/21, Caso 13.639, Admisibilidad y Fondo (Publicación), Yoani María Sánchez Cordero (Cuba), 30 de octubre de 2021, párr. 202.

<sup>555</sup> CIDH, Informe No. 297/21, Caso 13.639, Admisibilidad y Fondo (Publicación), Yoani María Sánchez Cordero (Cuba), 30 de octubre de 2021, párr. 203.

<sup>556</sup> Corte IDH. Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248, párr. 209.

<sup>557</sup> CIDH, Informe No. 7/16, Caso 12.213, Fondo (Publicación), Aristeu Guida da Silva y Familia (Brasil), 13 de abril de 2016, párr. 139.

<sup>558</sup> CIDH, Informe No. 7/16, Caso 12.213, Fondo (Publicación), Aristeu Guida da Silva y Familia (Brasil), 13 de abril de 2016, párr. 142.

tener en cuenta las necesidades propias de la profesión de la persona beneficiaria, su género y otras circunstancias individuales”<sup>559</sup>.

376. 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. 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>560</sup>. Asimismo, como se verá más adelante, la Corte Interamericana ha indicado que las personas funcionarias públicas deben abstenerse de hacer declaraciones que, en el marco de un contexto de polarización social, aumenten el riesgo de periodistas y medios de comunicación 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>561</sup>.

377. En este sentido, la Corte Interamericana en el caso *Cepeda Vargas Vs. Colombia* señaló que las amenazas y la desprotección deliberada que enfrentó el Senador Cepeda Vargas, motivadas por su participación en los espacios democráticos a los que tenía acceso, se manifestaron en restricciones o presiones indebidas o ilegítimas de sus derechos políticos, de libertad de expresión y de libertad de asociación, pero también en un quebrantamiento de las reglas del juego democrático<sup>562</sup>. A su vez, destacó que la ejecución extrajudicial de una persona por su militancia política de oposición, y sus publicaciones como comunicador social, “atenta contra los principios en que se fundamenta el Estado de derecho y vulnera directamente el régimen democrático, en la medida que conlleva la falta de sujeción de distintas autoridades a las obligaciones de protección de derechos humanos reconocidos nacional e internacionalmente y a los órganos internos que controlan su observancia”<sup>563</sup>.

378. Asimismo, en el caso *Bedoya Lima y otra Vs. Colombia*, la Corte estableció que “las agresiones en contra de la señora Bedoya y las vulneraciones a su libertad de expresión tuvieron un impacto no solo en ella, sino también un impacto colectivo, tanto en la sociedad colombiana en su derecho a la información como en sus compañeras y compañeros periodistas a la hora de ejercer su actividad. Es aquí donde entra en juego la segunda dimensión del derecho a la libertad de expresión esto es, la social, sobre la cual la Corte ha señalado que implica también el derecho de todos a conocer opiniones, relatos y noticias vertidas por terceros”<sup>564</sup>. También advirtió que “[s]in una efectiva garantía de la libertad de expresión se debilita el sistema democrático y sufren quebranto el pluralismo y la tolerancia; los mecanismos de control y denuncia

<sup>559</sup> CIDH, *Informe No. 7/16*, Caso 12.213, Fondo (Publicación), Aristeu Guida da Silva y Familia (Brasil), 13 de abril de 2016, párr. 143.

<sup>560</sup> Corte IDH. Caso *Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 110; Corte IDH. Caso *Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 121.

<sup>561</sup> Corte IDH. Caso *Uzcátegui y otros Vs. Venezuela*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 249, párr. 190; Corte IDH. Caso *Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248, párr. 189; Corte IDH. Caso *Ríos y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 107; Corte IDH. Caso *Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 118.

<sup>562</sup> Corte IDH. Caso *Cepeda Vargas Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 177.

<sup>563</sup> Corte IDH. Caso *Cepeda Vargas Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 177.

<sup>564</sup> Corte IDH. Caso *Bedoya Lima y otra Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2021. Serie C No. 431, párr. 110.

ciudadana pueden volverse inoperantes y, en definitiva, se crea un campo fértil para que arraiguen sistemas autoritarios”<sup>565</sup>.

379. A esto, sumó el impacto diferenciado de la violencia que viven las mujeres periodistas por razones de género y enfatizó que dicha violencia tiene como consecuencia que “el público pierde voces y puntos de vista relevantes y, en particular, voces y puntos de vista de mujeres, lo cual, a su vez, deriva en un incremento en la brecha de género en la profesión periodística y ataca el pluralismo como elemento esencial de la libertad de expresión y de la democracia. Lo anterior cobra especial relevancia en el contexto de la región (a la época de los hechos y en la actualidad) a la vista, en palabras de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión, de la existencia de un ‘fenómeno extendido de exclusión de las mujeres de la vida pública’ y una ‘escasa participación de las mujeres en la agenda de los medios de comunicación’”<sup>566</sup>.

380. Por su parte, en el caso *Leguizamón Zaván y otros Vs. Paraguay*, el Tribunal interamericano señaló que “el homicidio del señor Leguizamón Zaván estuvo relacionado con su actividad periodística y constituyó la forma más extrema de censura, al impedirle continuar la difusión de opiniones, ideas e información de relevancia pública. Esto significa que, como consecuencia del homicidio, se violó su derecho a la libertad de opinión y expresión en su faceta individual y se le impidió contribuir a un debate público pluralista sobre asuntos de importancia nacional”<sup>567</sup>.

381. En este sentido “el homicidio del señor Leguizamón Zaván y las violaciones a su libertad de pensamiento y expresión en sentido individual, tuvieron un impacto no solo en él, sino también en la sociedad paraguaya y en sus compañeras y compañeros periodistas, en quienes tuvo un efecto amedrentador o disuasorio (‘chilling effect’). Ello implicó la violación del derecho a la libertad de expresión en su dimensión colectiva, en tanto impactó la posibilidad de la sociedad de conocer las opiniones, relatos y noticias vertidas por el señor Leguizamón Zaván, debido a su homicidio, y por otros periodistas que investigaban hechos similares, debido a la autocensura impuesta como estrategia para salvaguardar su vida e integridad”<sup>568</sup>.

## 5. El deber del Estado de combatir la impunidad

382. La CIDH ha considerado de manera reiterada que, en casos de ataques contra periodistas o personas comunicadoras sociales, la falta de investigación y aplicación de justicia por el Estado compromete su responsabilidad internacional, porque la libertad de expresión debe estar amparada en la práctica por garantías judiciales efectivas que permitan investigar, sancionar y reparar los abusos y crímenes contra periodistas.

383. 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>569</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>570</sup>.

<sup>565</sup> Corte IDH. Caso *Bedoya Lima y otra Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2021. Serie C No. 431, párr. 111; Corte IDH. Caso *Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446, párr. 87.

<sup>566</sup> Corte IDH. Caso *Bedoya Lima y otra Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto de 2021. Serie C No. 431, párr. 113.

<sup>567</sup> Corte IDH. Caso *Leguizamón Zaván y otros Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de noviembre de 2022. Serie C No. 473, párr. 55.

<sup>568</sup> Corte IDH. Caso *Leguizamón Zaván y otros Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de noviembre de 2022. Serie C No. 473, párr. 56.

<sup>569</sup> CIDH, *Informe No. 130/99*, Caso 11.740, Fondo, Víctor Manuel Oropeza (México), 19 de noviembre de 1999, párr. 47.

<sup>570</sup> CIDH, *Informe No. 50/99*, Caso 11.739, Fondo, Héctor Félix Miranda (México), 13 de abril de 1999, párr. 52; CIDH, *Informe No. 130/99*, Caso 11.740, Fondo, Víctor Manuel Oropeza (México), 19 de noviembre de 1999, párr. 58.

384. 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>571</sup>. También ha indicado que la obligación de investigar se deriva de las normas de derecho interno que consagran la obligación de investigar, de donde: “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>572</sup>. Asimismo, aunque se asume que 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>573</sup>. Para la Corte Interamericana, en los casos en que la afectación de la libertad de expresión está 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>574</sup>.

385. En forma conexa, se ha reconocido que las agresiones contra personas periodistas, al tener el objetivo de silenciarlas, son igualmente violaciones del derecho de la sociedad a acceder libremente a la información<sup>575</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 una persona 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”<sup>576</sup>.

386. 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>577</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>578</sup>.

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

<sup>571</sup> Corte IDH. 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 IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 298.

<sup>572</sup> Corte IDH. 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 IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 299.

<sup>573</sup> Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 300.

<sup>574</sup> Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 300.

<sup>575</sup> CIDH, Informe No. 50/99, Caso 11.739, Fondo, Héctor Félix Miranda (México), 13 de abril de 1999, párr. 42; CIDH, Informe No. 130/99, Caso 11.740, Fondo, Víctor Manuel Oropeza (México), 19 de noviembre de 1999, párr. 46.

<sup>577</sup> CIDH, Informe No. 130/99, Caso 11.740, Fondo, Víctor Manuel Oropeza (México), 19 de noviembre de 1999, párr. 58.

<sup>578</sup> CIDH, Informe No. 130/99, Caso 11.740, Fondo, Víctor Manuel Oropeza (México), 19 de noviembre de 1999, párr. 61.

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”.

388. En lo concerniente a la obligación de investigar, juzgar y en su caso sancionar a las personas responsables de la violencia contra periodistas y personas trabajadoras de los medios de comunicación, la CIDH ha señalado que estas investigaciones deben hacerse *ex officio*, y que “la existencia de un marco institucional adecuado resulta crucial para que el Estado pueda investigar, juzgar y sancionar penalmente los crímenes contra periodistas. Para tal efecto, los Estados tienen la obligación de garantizar que los marcos institucionales no estén diseñados de manera tal que conduzcan o promuevan la impunidad cuando se producen esos delitos. Asimismo, los Estados deben asegurar que los órganos responsables de investigar, juzgar y sancionar a los responsables por estos crímenes cuenten con las condiciones necesarias para cumplir con su tarea”<sup>579</sup>. “Para ello, los Estados deben asignar la responsabilidad de investigar y juzgar estos delitos a las autoridades que están en mejores condiciones para resolverlos y que cuenten con autonomía e independencia para actuar. En este sentido, se debe asegurar no solamente la independencia jerárquica e institucional de las autoridades responsables de adelantar las investigaciones y los procesos judiciales, sino también que dicha independencia se pueda verificar de manera práctica en el caso concreto. Los Estados deben asegurar que los jueces y fiscales competentes para actuar en casos de violencia contra periodistas puedan operar sin estar sometidos al ámbito de influencia de la persona funcionaria pública o de la organización criminal presuntamente involucrada en el crimen, ante la existencia de indicios su participación en el acto de violencia. En el caso de que los órganos de investigación y persecución penal actúen dentro de este ámbito de influencia, el Estado tiene el deber de dotarles de la capacidad suficiente para resistir a esta influencia”<sup>580</sup>.

389. Igualmente, la CIDH ha remarcado “la importancia de que los Estados definan claramente la competencia formal de las autoridades encargadas de investigar y procesar estos delitos, lo cual es especialmente fundamental para la definición de la capacidad de atracción, en aquellos casos en que el marco jurídico interno prevé la posibilidad de que autoridades federales o de autoridades radicadas en una jurisdicción distinta a aquella en la que se cometió el crimen asuman las investigaciones”<sup>581</sup>.

390. De acuerdo con la CIDH, “[l]a obligación de adoptar un marco institucional adecuado también incluye el deber de adoptar todas las medidas necesarias para proteger a jueces, fiscales, testigos y otras personas que intervienen en investigaciones penales a fin de resguardarlos frente a presiones externas, como amenazas, ataques y otras formas de intimidación. En este sentido, los Estados tienen la obligación de garantizar seguridad a las autoridades a cargo de las investigaciones y de adoptar las medidas o mecanismos que sean necesarios para evitar que se obstaculicen las indagaciones, además de medidas tendientes a ofrecer seguridad a testigos, víctimas, familiares y otros representantes judiciales frente a amenazas y actos de intimidación o agresión que buscan obstruir estos procesos”<sup>582</sup>.

391. Asimismo, la CIDH ha determinado que “para el éxito en las investigaciones sobre delitos contra la libertad de expresión, los investigadores deberían recibir suficientes recursos humanos, económicos, logísticos y científicos para practicar, asegurar y evaluar la prueba y realizar otras tareas necesarias para determinar las responsabilidades”<sup>583</sup>. En relación con el deber de debida diligencia, la CIDH ha señalado que “la obligación de conducir la investigación con debida diligencia y agotar todas las líneas lógicas de indagación reviste especial relevancia en casos de violencia contra periodistas, dado que una investigación que no pondere aspectos vinculados con el contexto, como la actividad profesional del periodista, tendrá menos posibilidades de conseguir resultados y probablemente despertará cuestionamientos sobre la voluntad de las autoridades de resolver el crimen”<sup>584</sup>. Asimismo, la CIDH ha sido enfática al afirmar que la

579 CIDH, [Informe No. 7/16](#), Caso 12.213, Fondo (Publicación), Aristeu Guida da Silva y Familia (Brasil), 13 de abril de 2016, párr. 151.

580 CIDH, [Informe No. 7/16](#), Caso 12.213, Fondo (Publicación), Aristeu Guida da Silva y Familia (Brasil), 13 de abril de 2016, párr. 152.

581 CIDH, [Informe No. 7/16](#), Caso 12.213, Fondo (Publicación), Aristeu Guida da Silva y Familia (Brasil), 13 de abril de 2016, párr. 153.

582 CIDH, [Informe No. 7/16](#), Caso 12.213, Fondo (Publicación), Aristeu Guida da Silva y Familia (Brasil), 13 de abril de 2016, párr. 154.

583 CIDH, [Informe No. 7/16](#), Caso 12.213, Fondo (Publicación), Aristeu Guida da Silva y Familia (Brasil), 13 de abril de 2016, párr. 155.

584 CIDH, [Informe No. 7/16](#), Caso 12.213, Fondo (Publicación), Aristeu Guida da Silva y Familia (Brasil), 13 de abril de 2016, párr. 157.

persecución de justicia por hechos de violencia contra periodistas debe ser efectuada en un plazo razonable<sup>585</sup>.

392. La CIDH ha resaltado también que “los Estados tienen la obligación de garantizar que las víctimas de violaciones de derechos humanos o sus familiares tengan pleno acceso y capacidad de actuar en todas las etapas e instancias de la investigación y en el juicio correspondiente, de acuerdo con el derecho interno y las normas de la Convención Americana. Esto debe incluir amplias oportunidades para participar y ser escuchados, tanto en el esclarecimiento de los hechos y la sanción de los responsables, como en la búsqueda de una compensación”. Para favorecer la participación de víctimas en los procesos penales, la CIDH ha observado que esto depende “de que se brinde protección adecuada ante amenazas o ataques dirigidos [contra ellas]”<sup>586</sup>.

393. En relación con la impunidad de los delitos cometidos contra periodistas y personas trabajadoras de los medios de comunicación, la CIDH ha establecido que esta “fomenta la reiteración de actos violentos similares y puede resultar en el silenciamiento y en la autocensura de los y las comunicadoras, [pues] la impunidad genera un fuerte efecto inhibitorio en el ejercicio de la libertad de expresión y las consecuencias para la democracia, que depende de un intercambio libre, abierto y dinámico de ideas e información, son particularmente graves”<sup>587</sup>. En este sentido, en el caso *Leguizamón Vs. Paraguay*, la Corte Interamericana analizó la impunidad en la que se encuentra el homicidio de la presunta víctima. Frente a la ausencia de condena luego de 31 años de ocurridos los hechos, la Corte advirtió que la falta de justicia provocó “también un efecto amedrentador o disuasorio para el ejercicio de la libertad de expresión y ha impactado el rol de vigilancia pública de la prensa en Paraguay”<sup>588</sup>. Además, señaló que “la impunidad en este tipo de ataques no solo tiene un efecto amedrentador en las víctimas y la sociedad, sino también un efecto propiciador de la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la consecuente indefensión de las víctimas y de sus familiares”<sup>589</sup>.

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

394. Especial atención ha merecido la situación de los periodistas que informan sobre situaciones de conflicto armado o de emergencia. La CIDH ha reconocido, en primer lugar, que forma parte del campo de actividades periodísticas cubiertas por el derecho a la libertad de expresión el visitar comunidades afectadas por situaciones de orden público o conflicto armado, documentar sus condiciones de vida, recoger testimonios y denuncias de violaciones de sus derechos humanos por las autoridades; y que cualquier atentado o represalia por las autoridades como consecuencia del ejercicio de estas actividades es una violación del derecho a la libertad de pensamiento y expresión<sup>590</sup>.

395. 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>591</sup>.

396. En forma conexa, 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

<sup>585</sup> CIDH, *Informe No. 7/16*, Caso 12.213, Fondo (Publicación), Aristeu Guida da Silva y Familia (Brasil), 13 de abril de 2016, párr. 135.

<sup>586</sup> CIDH, *Informe No. 7/16*, Caso 12.213, Fondo (Publicación), Aristeu Guida da Silva y Familia (Brasil), 13 de abril de 2016, párr. 159.

<sup>587</sup> CIDH, *Informe No. 7/16*, Caso 12.213, Fondo (Publicación), Aristeu Guida da Silva y Familia (Brasil), 13 de abril de 2016, párr. 128.

<sup>588</sup> Corte IDH. Caso *Leguizamón Zaván y otros Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de noviembre de 2022. Serie C No. 473, párr. 59.

<sup>589</sup> Corte IDH. Caso *Leguizamón Zaván y otros Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de noviembre de 2022. Serie C No. 473, párr. 59.

<sup>590</sup> CIDH, *Informe No. 29/96*, Caso 11.303, Fondo, Carlos Ranferí Gómez López (Guatemala), 16 de octubre de 1996, párr. 92.

<sup>591</sup> CIDH, *Informe No. 38/97*, Caso 10.548, Fondo, Hugo Bustíos Saavedra (Perú), 16 de octubre de 1997, párr. 61.

priva a la sociedad del derecho a conocer la información que los periodistas obtienen<sup>592</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>593</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>594</sup>.

397. Esto fue subrayado por la Corte Interamericana en el caso Carvajal y otros Vs. Colombia, en el que expresó que “[u]na de las formas más violentas de suprimir el derecho a la libertad de expresión es a través de homicidios contra periodistas y comunicadores sociales. Este tipo de actos de violencia contra periodistas puede incluso tener un impacto negativo en otros periodistas que deben cubrir hechos de esa naturaleza, quienes pueden temer sufrir actos similares de violencia”<sup>595</sup>. En el mismo sentido señaló que “la combinación de violencia contra los periodistas y la impunidad tienen un impacto altamente negativo, en primer lugar, respecto a los propios periodistas y sus familias, y en segundo lugar, debido a que [en el caso concreto] ha producido que diversas comunidades en Colombia no reciban información sobre temas que les afectan, tales como el conflicto armado, el crimen organizado, el narcotráfico y la corrupción política”<sup>596</sup>.

398. 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>597</sup>.

## **E. Violencia y discriminación contra mujeres periodistas por razones de género**

399. La violencia por razones de género dentro de los medios de comunicación, y en todos los espacios en los que las mujeres ejercen el periodismo, es un tema de especial preocupación pues las mujeres periodistas y trabajadoras de los medios de comunicación están sujetas de manera desproporcionada a discriminación y violencia estructural, las cuales se manifiestan de diversas maneras: violencia sexual, feminicidios, asesinatos, violencia en línea, hostigamiento, intimidación, abuso de poder y amenazas basadas en género, sub-representación, segregación ocupacional, brechas salariales, precarización laboral, falta de garantía de las condiciones de trabajo, obstáculos para ocupar cargos de dirección y decisión, entre muchas otras <sup>598</sup>.

400. A criterio de la CIDH, estas formas de violencia no sólo afectan los derechos de las mujeres a la igualdad y a vivir libres de violencia de género, sino que también afectan su derecho a la libertad de expresión y el de la sociedad a estar informada. Esta violencia es particularmente grave para aquellas mujeres que incorporan en su quehacer un enfoque de género y de derechos o que cubren noticias u ocupan espacios que han sido tradicionalmente ocupados por hombres.

<sup>592</sup> CIDH, *Informe No. 38/97*, Caso 10.548, Fondo, Hugo Bustíos Saavedra (Perú), 16 de octubre de 1997, párrs. 76-77.

<sup>593</sup> CIDH, *Informe No. 38/97*, Caso 10.548, Fondo, Hugo Bustíos Saavedra (Perú), 16 de octubre de 1997, párr. 73.

<sup>594</sup> CIDH, *Informe No. 38/97*, Caso 10.548, Fondo, Hugo Bustíos Saavedra (Perú), 16 de octubre de 1997, párr. 75.

<sup>595</sup> Corte IDH. Caso Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 13 de marzo de 2018. Serie C No. 352, párr. 175.

<sup>596</sup> Corte IDH. Caso Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 13 de marzo de 2018. Serie C No. 352, párr. 177.

<sup>597</sup> Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 154; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 167.

<sup>598</sup> En el mismo sentido, CIDH, RELE, *Informe Mujeres periodistas y salas de redacción. Avances, desafíos y recomendaciones para prevenir la violencia y luchar contra la discriminación*, OEA/Ser.L/V/II.CIDH/RELE/INF.25/, 22 de octubre de 2022, párrs. 2 y 77.

401. Ante este crítico panorama, la Relatoría Especial ha desarrollado una serie de recomendaciones a los medios de comunicación para contrarrestar la desigualdad, la discriminación y la violencia que viven las mujeres periodistas y las trabajadoras en los medios de comunicación en el ejercicio de su profesión. También ha retomado y visibilizado las necesidades que han expresado mujeres periodistas y trabajadoras de los medios de comunicación. Dentro de estas recomendaciones y necesidades destacan las siguientes: i) establecer políticas internas con disposiciones específicas en materia de violencia y discriminación basada en género, con énfasis en acoso laboral y sexual; ii) generar acciones para transversalizar la igualdad de género; iii) impulsar una política y acciones que visibilicen un compromiso explícito con la prevención y el abordaje de la violencia basada en género; iv) crear e implementar políticas en materia de igualdad de género con objetivos estratégicos clave y con perspectiva interseccional; v) desarrollar acciones sistemáticas de capacitación para todo el personal que trabaja en los medios de comunicación a fin de fomentar el pleno respeto de la política de género, e implementar procesos de formación permanente en violencias basadas en género, seguridad digital, etc.; vi) adoptar de manera voluntaria códigos de conducta profesionales orientados a garantizar el pleno respeto de los derechos de las mujeres y a incorporar la perspectiva de género en la actividad periodística; vii) establecer una política clara de contratación de personal, que contemple criterios objetivos de selección y mecanismos y/o medidas orientadas a evitar que las decisiones de contratación se basen en sesgos de género, y eliminar todo tipo de diferenciación por género en materia de beneficios y derechos; y viii) generar una política laboral flexible en torno a los cuidados de personas dependientes<sup>599</sup>.

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

402. 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>600</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 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>601</sup>.

403. En este sentido, la Corte ha señalado que “en vista de la importancia del pluralismo de medios para la garantía efectiva del derecho a la libertad de expresión, y teniendo en cuenta lo estipulado en el artículo 2 de la Convención, [...] los Estados están internacionalmente obligados a establecer leyes y políticas públicas que democratizen su acceso y garanticen el pluralismo de medios o informativo en las distintas aéreas comunicacionales, tales como, por ejemplo, la prensa, radio, y televisión. Esta obligación comprende el deber de los Estados de establecer medidas adecuadas para impedir o limitar la existencia y formación de monopolios y oligopolios. Sin embargo, la Corte advierte que la adopción de medidas para garantizar el pluralismo en los medios debe lograrse sobre la base del pleno respeto de la Convención Americana, de forma tal que los Estados deben abstenerse de realizar conductas que afecten los derechos

<sup>599</sup> CIDH, RELE, *Informe Mujeres periodistas y salas de redacción. Avances, desafíos y recomendaciones para prevenir la violencia y luchar contra la discriminación*, OEA/Ser.L/V/II.CIDH/RELE/INF.25/, 22 de octubre de 2022, págs. 59 y ss.

<sup>600</sup> Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 77.

<sup>601</sup> Corte IDH. Caso Fontevecchia y D’Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 44; Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 57; Corte IDH. 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 IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 106; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 117; Corte IDH. Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 99.

humanos, como lo es el someter a las personas a procesos penales sin garantías del debido proceso, o la realización de actos directos o indirectos que constituyan restricciones indebidas a la libertad de expresión de los medios de comunicación o sus periodistas”<sup>602</sup>.

404. En este sentido el Tribunal interamericano, considerando que “el pluralismo y la diversidad de medios, constituyen requisitos sustanciales para un abierto y libre debate democrático en la sociedad”, ha señalado que ello implica: “a) de parte del Estado, el cumplimiento del deber de respeto y de adoptar decisiones y políticas que garanticen el libre ejercicio de la libertad de expresión y la libertad de opinión de los medios de comunicación. Asimismo, establecer, para la protección del honor de los funcionarios públicos, vías alternativas al proceso penal, por ejemplo, rectificación o respuesta, así como la vía civil. Ello incluye renunciar a la utilización de discursos o prácticas estigmatizantes contra quienes toman la voz pública y a todo tipo de acoso incluso el judicial contra periodistas y personas que ejercen su libertad de expresión, y b) de parte de los medios de comunicación, corresponde que aporten al fortalecimiento del sistema democrático y participativo, respetuoso de los derechos humanos, conforme a los principios del Estado Democrático de Derecho (recogidos en la Carta Democrática), en un contexto de medios plurales y diversos sin discriminación ni exclusiones, como la Corte lo ha planteado desde la Opinión Consultiva OC-5/85. En definitiva, los intereses particulares de sus titulares no deben constituir un obstáculo para el debate que implique restricciones indirectas a la libre circulación de ideas u opiniones”<sup>603</sup>.

405. La Corte ha expresado también “que los ciudadanos de un país tienen el derecho a acceder a la información y a las ideas desde una diversidad de posturas, la cual debe ser garantizada en los diversos niveles, tales como los tipos de medios de comunicación, las fuentes y el contenido”<sup>604</sup>; y que, “dado que el espacio radioeléctrico es un bien escaso, con un número determinado de frecuencias, esto limita el número de medios que pueden acceder a ellas, por lo que es necesario asegurar que en ese número de medios se halle representada una diversidad de visiones o posturas informativas o de opinión”<sup>605</sup>, pues “el pluralismo de ideas en los medios no se puede medir a partir de la cantidad de medios de comunicación, sino de que las ideas y la información transmitidas sean efectivamente diversas y estén abordadas desde posturas divergentes sin que exista una única visión o postura. Lo anterior debe tenerse en cuenta en los procesos de otorgamiento, renovación de concesiones o licencias de radiodifusión”. En este sentido, la Corte Interamericana ha considerado que “los límites o restricciones que se deriven de la normatividad relacionada con la radiodifusión deben tener en cuenta la garantía del pluralismo de medios dada su importancia para el funcionamiento de una sociedad democrática”<sup>606</sup>.

## G. La protección de la radiodifusión comunitaria

406. Según la Corte IDH, no hay un concepto universal de “radio comunitaria”. Sin embargo, ha destacado las radios comunitarias como medios que no tienen ánimo de lucro, que son administradas por la comunidad, que sirven a los intereses de dichas comunidades y que tienen como razón de ser el ejercicio del derecho a la información y libertad de expresión de los integrantes de sus comunidades<sup>607</sup>. La Corte IDH ha utilizado <sup>608</sup> el concepto de radio comunitaria establecido por la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), enfatizando, por ejemplo, que la esencia de la radio comunitaria “es la participación de la comunidad tanto en la propiedad del medio, como en la programación, administración,

<sup>602</sup> Corte IDH. Caso Baraona Bray Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2022. Serie C No. 481, párr. 90; Corte IDH. Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446, párr. 93.

<sup>603</sup> Corte IDH. Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446, párr. 96.

<sup>604</sup> Corte IDH. Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 170.

<sup>605</sup> Corte IDH. Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 170.

<sup>606</sup> Corte IDH. Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 170.

<sup>607</sup> Corte IDH. Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de octubre de 2021. Serie C No. 440, párr. 203.

<sup>608</sup> Corte IDH. Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de octubre de 2021. Serie C No. 440, párr. 103.

operación, financiamiento y evaluación”<sup>609</sup>; y que son “medios independientes y no gubernamentales, que no realizan proselitismo religioso ni son de propiedad o están controlados o vinculados a partidos políticos o empresas comerciales”<sup>610</sup>.

407. La CIDH y su RELE han reconocido que los medios de comunicación comunitarios cumplen en nuestra región una función fundamental para el ejercicio de distintos sectores de la sociedad a la libertad de expresión y al acceso a la información<sup>611</sup>. Para la RELE, “la utilización de los medios tradicionales de comunicación masiva no siempre se presenta como medio accesible para la difusión de las necesidades y reivindicaciones de los sectores” más vulnerables, y los “medios vienen insistiendo desde hace tiempo para incluir en las agendas nacionales, estrategias y contenidos que atiendan a las necesidades de estas comunidades”<sup>612</sup>. Asimismo, mecanismos para fomentar la cultura e historia, y para el desarrollo y educación de las distintas comunidades<sup>613</sup>.

408. La Relatoría ha subrayado que “(a) 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, siquiera que puedan plantear al Estado una solicitud de espacio; y (c) la posibilidad de que utilicen publicidad como medio para financiarse”<sup>614</sup>.

409. El caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala, resuelto por la Corte Interamericana, fue el primero decidido por la Corte en esta temática. El caso se refiere a la criminalización y a allanamiento de dos radios comunitarias —la Radio Ixchel y la Radio Uqul Tinamit— realizado por las autoridades estatales, como resultado de órdenes judiciales dictadas en procesos penales.

410. En particular, el Tribunal regional analizó la existencia de obstáculos legales para que los pueblos indígenas en Guatemala pudieran acceder regularmente a frecuencias radiales y la ausencia de acciones afirmativas por parte del Estado que tengan por finalidad garantizar dicho acceso. Estos hechos afectaron no solamente Radio Ixchel, operada por el pueblo indígena Maya Kaqchikel de Sumpango, y la Radio Uqul Tinamit, operada por el pueblo Maya Achí de San Miguel Chicaj, sino también otras radios comunitarias del país. En este sentido, la Radio X Musical, operada por el pueblo indígena Maya Mam de Cajolá, ha dejado de transmitir y la Radio Xob'il Yol Qman Txun, operada por el pueblo indígena Maya Mam de Todos Santos Cuchumatán, ha tenido que operar sin autorización.

411. Mediante los allanamientos a las radios la Radio Ixchel y la radio Uqul Tinamit se secuestraron los equipos de transmisión de dichas radios; asimismo los señores Anselmo Xunic Cabrera, entonces coordinador voluntario de la radio Ixchel, y Bryan Cristhofer Espinoza Ixpata, trabajador voluntario de la radio Uqul Tinamit, fueron procesados penalmente; y, en consecuencia, la Radio Ixchel debió suspender su transmisión por siete meses y las personas de la comunidad tuvieron que recolectar fondos para comprar equipo nuevo, y que la Radio Uqul Tinamit debió dejar de transmitir después de un segundo allanamiento.

412. La Corte Interamericana, siguiendo su jurisprudencia constante, revisó los requisitos que deben cumplirse de forma concurrente para establecer responsabilidades ulteriores por el ejercicio de la libertad de expresión, y recordó que: (i) la limitación debe estar previamente fijada por ley, en sentido formal y material; (ii) la limitación debe responder a un objetivo permitido por la Convención Americana (el respeto a los derechos o a la reputación de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas); y (iii) la limitación debe ser necesaria en una sociedad democrática (para lo cual deben cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad).

<sup>609</sup> Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), Principios para un Marco Regulatorio Democrático sobre Radio y TV Comunitaria, 2008, principio 4.

<sup>610</sup> AMARC, Principios para un Marco Regulatorio Democrático sobre Radio y TV Comunitaria, 2008, principio 4.

<sup>611</sup> CIDH, RELE, Informe Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 3/09, 30 diciembre 2009, párr. 97.

<sup>612</sup> CIDH, Informe Anual 2002, Informe de la RELE. Capítulo IV: Libertad de expresión y pobreza, OEA/Ser.L/V/II.117 Doc. 1 rev. 1, 7 de marzo de 2003, párrs. 37-38.

<sup>613</sup> CIDH, RELE, Informe Estándares de libertad de expresión para una radiodifusión libre e incluyente, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 3/09, 30 diciembre 2009, párr. 104.

<sup>614</sup> CIDH, RELE, Informe Estándares de libertad de expresión para la transición a una televisión digital abierta, diversa, plural e inclusiva, OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.13/15, 9 de marzo de 2015, párr. 127.

413. Tomando todo eso en cuenta, la Corte concluyó que “en una sociedad democrática el poder punitivo sólo se puede ejercer 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>615</sup>; por lo que “la persecución penal de las personas que operaban las radios comunitarias indígenas, al igual que los allanamientos de la Radio Ixchel y la Radio ‘La Voz del Pueblo’ y el decomiso de sus equipos de transmisión, no resulta idónea y es innecesaria. Ello porque el Estado pudo haber empleado medios menos lesivos que los previstos por el Derecho Penal [...]”<sup>616</sup>.

414. La Corte IDH también destacó que “fue el propio Estado que, al dejar de reconocer legalmente a las radios comunitarias y no crear medios específicos para el efectivo acceso de los pueblos indígenas al espectro radioeléctrico, generó, indirectamente, la exclusión de estos pueblos, los cuales se vieron obligados a operar sus radios comunitarias sin autorización porque no pudieron competir en condiciones de igualdad para la adquisición de frecuencias”<sup>617</sup>.

415. Una de las principales problemáticas que afectan a las radios comunitarias es la generación de una situación de discriminación *de facto* en el momento en que intentan participar de subastas públicas u otros tipos de concursos para adquirir el derecho a una licencia y utilización del espacio radioeléctrico<sup>618</sup>. En este sentido, la Corte concluyó en el caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala que no bastaba con que el Estado afirmara que procedimientos de subastas públicas están basadas en la libre competencia, sino que debería haber adoptado “todas las medidas necesarias para revertir los varios factores de desventaja de los pueblos indígenas para posibilitarles de hecho el acceso al espectro radioeléctrico. Ello implicaba también la adopción de acciones afirmativas para revertir o cambiar las situaciones discriminatorias existentes”<sup>619</sup>. Para la Corte, “la radiodifusión en Guatemala promueve, en la práctica, una discriminación indirecta y un impedimento de facto al ejercicio de la libertad de expresión de los pueblos indígenas al establecer la mayor oferta económica como único criterio de adjudicación de frecuencias radioeléctricas y al no adoptar medida alguna, como la reserva de bandas de frecuencia, para posibilitar que los pueblos indígenas puedan de hecho fundar y operar sus propios medios de comunicación”<sup>620</sup>.

416. Entre las medidas de reparación, la Corte ordenó a Guatemala “reservar a las radios comunitarias indígenas una parte adecuada y suficiente del espectro radioeléctrico”<sup>621</sup> □—o sea, aplicando la llamada reserva de frecuencia—. Lo anterior guarda relación estrecha con estándares que la RELE ya venía desarrollando. Para la Relatoría, “una de las medidas para promover la diversidad y el pluralismo en los medios es el reconocimiento expreso de al menos tres sectores en la radiodifusión —comercial, público y comunitario— y la reserva de parte del espectro destinado a la televisión digital para las iniciativas comunitarias y otras sin fines de lucro”<sup>622</sup>.

<sup>615</sup> Corte IDH. Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de octubre de 2021. Serie C No. 440, párr. 168.

<sup>616</sup> Corte IDH. Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de octubre de 2021. Serie C No. 440, párr. 169.

<sup>617</sup> Corte IDH. Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de octubre de 2021. Serie C No. 440, párr. 201.

<sup>618</sup> Corte IDH. Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de octubre de 2021. Serie C No. 440, párr. 146; CIDH, Informe Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala, Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión, OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 5 rev. 2, 29 de diciembre de 2003, párr. 201.

<sup>619</sup> Corte IDH. Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de octubre de 2021. Serie C No. 440, párr. 147.

<sup>620</sup> Corte IDH. Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de octubre de 2021. Serie C No. 440, párr. 149.

<sup>621</sup> Corte IDH. Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de octubre de 2021. Serie C No. 440, párr. 196.

<sup>622</sup> CIDH, RELE, Informe Estándares de libertad de expresión para la transición a una televisión digital abierta, diversa, plural e inclusiva, OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF.13/15, 9 de marzo de 2015, párr. 32.

## **VII. EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN POR PARTE DE PERSONAS QUE EJERCEN LA FUNCIÓN PÚBLICA<sup>623</sup>**

417. Las personas que ejercen la función pública, 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 integrantes del funcionariado estatal; (b) el deber de confidencialidad al que pueden estar sujetos ciertos tipos de información manejada por el Estado; (c) el derecho y deber de las personas funcionarias públicas de efectuar denuncias de violaciones a los derechos humanos; (d) la situación particular de integrantes de las Fuerzas Armadas; y (e) la situación particular de personas que ejercen labores jurisdiccionales.

418. 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>624</sup>.

### **A. Deberes generales a los que está sujeto el ejercicio de la libertad de expresión por parte de personas que ejercen la función pública**

419. Los agentes estatales poseen una posición de garante de los derechos humanos. Especialmente para autoridades públicas de alto rango, en razón de su alta investidura, del amplio alcance y eventuales efectos que sus expresiones pueden tener en ciertos sectores de la población, esta posición demanda que, en sus pronunciamientos, atiendan a determinados deberes. De manera general, la Relatoría ha enfatizado que “las autoridades públicas no deben hacer declaraciones que puedan promover la intolerancia, la discriminación o la desinformación y, en cambio, deben aprovechar sus posiciones de liderazgo para contrarrestar estos daños sociales y promover el entendimiento intercultural y el respeto a la diversidad”<sup>625</sup>. Tomando en cuenta este objetivo, a continuación, el documento presenta algunos de los deberes a los que está sujeto el ejercicio del derecho a la libertad de expresión por parte de quienes ejercen función pública, identificados a partir de la jurisprudencia interamericana.

420. *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, las personas que ejercen la función pública 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>626</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,

<sup>623</sup> Si bien este apartado se enfoca en el ejercicio de la libertad de expresión por parte de las personas que ejercen la función pública, lo anterior se debe al mayor desglose de este tema en los antecedentes del sistema interamericano. Esto no implica desconocer que hay personas cuyas expresiones también tienen poder, influencia y alcance significativos en la esfera pública – por lo que igualmente deberían estar atentas a determinados deberes en el momento de expresarse públicamente. En 2021, la Declaración Conjunta sobre líderes políticos, personas que ejercen la función pública, y libertad de expresión ha abordado específicamente “cuestiones de libertad de expresión que surgen en el contexto de la actuación de liderazgos políticos y el funcionariado público, entendidos en sentido amplio como personas en posiciones de liderazgo o con un poder, influencia y alcance significativos en la esfera pública, como personas que ejercen la función pública por elección o designación, personas candidatas a cargos públicos, líderes, y titulares de cargos de partidos políticos, y demás personas que participan explícitamente en asuntos políticos de manera influyente” (ONU, OSCE, CIDH/RELE, CADHP, Declaración Conjunta 2021 sobre líderes políticos, personas que ejercen la función pública, y libertad de expresión, 20 de octubre de 2021). Sobre el tema, ver también párrs. 511 y siguientes de este Informe.

<sup>624</sup> Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 145; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 157.

<sup>625</sup> ONU, OSCE, CIDH/RELE, CADHP, Declaración Conjunta 2021 sobre líderes políticos, personas que ejercen la función pública, y libertad de expresión, 20 de octubre de 2021.

<sup>626</sup> Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 139; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 151.

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>627</sup>.

421. *Deber especial de constatación razonable de los hechos que fundamentan sus pronunciamientos.* Cuando las personas funcionarias públicas 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>628</sup>. Para la RELE, “estas responsabilidades aplican especialmente ante campañas de desinformación: se ha verificado que la intervención de actores públicos relevantes, sin apego a estos principios, potencia la diseminación de información falsa”<sup>629</sup>.

422. *Deber de asegurarse 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 las personas funcionarias públicas asegurarse 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>630</sup>. En consecuencia, las personas funcionarias públicas 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. A la vez, los discursos de quienes ejercen función pública tampoco deben violar el derecho al honor de integrantes de la ciudadanía.

423. *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.* Las personas que ejercen la función pública 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 las funcionarias y los funcionarios públicos 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>631</sup>.

424. *Deber de asegurarse de que sus pronunciamientos no interfieran sobre la independencia y autonomía de las autoridades judiciales.* Por último, quienes integran el funcionariado público están en el deber de garantizar que, al ejercer su libertad de expresión, no están interfiriendo sobre el adecuado funcionamiento de las demás autoridades en perjuicio de los derechos de las personas, en particular sobre la autonomía e independencia judicial. Para la Corte Interamericana, “los funcionarios públicos, en especial las más altas autoridades de [g]obierno, deben ser particularmente cuidadosos en orden a que sus

<sup>627</sup> Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 131.

<sup>628</sup> Corte IDH. Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446, párr. 99; Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 131; Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 139; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 151; Corte IDH. Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 139.

<sup>629</sup> CIDH, RELE, *Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales*, OEA/Ser.D/XV.22 OEA/Ser.G CP/CAJP/INF.652/19, octubre de 2019, párr. 38.

<sup>630</sup> Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 131.

<sup>631</sup> Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 139; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 151.

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>632</sup>.

425. Dos sentencias emitidas en 2009 por la Corte Interamericana son emblemáticas del impacto del discurso del funcionariado público 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 las personas funcionarias públicas era de “alta polarización y conflictividad política y social”<sup>633</sup>. Asimismo, constató que en los dos casos se habían cometido, por parte de particulares, agresiones contra las instalaciones de los canales y contra periodistas, en la mayoría de los casos, mientras desempeñaban su oficio<sup>634</sup>, y también, que diversas personas funcionarias públicas habían efectuado declaraciones que asociaban a ambos canales con actos delictivos<sup>635</sup>.

426. 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>636</sup>.

427. 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>637</sup>. También afirmó que el impacto de estos discursos recaía sobre todos aquellos 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>638</sup>.

<sup>632</sup> Corte IDH. Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182, párr. 131.

<sup>633</sup> Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 121; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 132.

<sup>634</sup> Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 129 a 133; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párrs. 141-145.

<sup>635</sup> Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 127; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 139.

<sup>636</sup> Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 138; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 150.

<sup>637</sup> Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 138; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 157.

<sup>638</sup> Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 146; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 158.

428. La Corte Interamericana consideró que no se había probado que las personas que habían agredido a las víctimas y a sus respectivas sedes contaran con apoyo oficial o estuvieran cumpliendo instrucciones de algún órgano o agente estatal<sup>639</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 quienes ejercían la función pública crearon<sup>640</sup> o propiciaron<sup>641</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>642</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”.

429. Finalmente, dada la situación de vulnerabilidad real de las víctimas para realizar su labor periodística, la cual era conocida por el Estado, algunos contenidos de estos discursos oficiales eran incompatibles con la obligación de garantizar los derechos de las víctimas. En palabras de la Corte Interamericana, “en la situación de vulnerabilidad real en que se encontraron las presuntas víctimas para realizar su labor periodística, conocida por las autoridades estatales, algunos contenidos de los referidos pronunciamientos son incompatibles con la obligación estatal de garantizar los derechos de esas personas a la integridad personal y a la libertad de buscar, recibir y difundir información, al haber podido intimidar a quienes se hallaban vinculados con ese medio de comunicación y constituir falta al deber de prevenir situaciones violatorias o de riesgo para los derechos de las personas”<sup>643</sup>.

430. 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>644</sup>.

431. Otro caso ilustrativo es el de Rocío San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela, el cual se refiere a diversas víctimas que fueron objeto de discriminación política y violación a sus derechos laborales como represalia por haber ejercido su libertad de expresión al firmar una solicitud de referendo para la posible revocación del mandato del entonces presidente de Venezuela, en un contexto de polarización y en el que autoridades públicas, incluido el presidente, amenazaron a quienes participaran en el referendo. Al respecto, la Corte señaló que “en un contexto de vulnerabilidad enfrentado por determinadas personas, declaraciones de las autoridades pueden ser percibidas como amenazas y provocar un efecto amedrentador”<sup>645</sup>.

432. En cuanto a las represalias por el ejercicio de su libertad de expresión a través de la firma del referendo, la Corte remarcó que estas represalias “tenían la intención encubierta de acallar y desincentivar la disidencia política, pues fue instrumentalizado como factor ejemplarizante para que otras personas que ejercieron esa misma libertad se vieran amedrentadas de participar políticamente y eventualmente motivadas de manera ilegítima a retirar o ‘reparar sus firmas’”<sup>646</sup>. En este sentido, concluyó que estas situaciones “pudieron generar impedimentos en el libre debate público sobre temas de interés de la

<sup>639</sup> Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 147; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 159.

<sup>640</sup> Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 148.

<sup>641</sup> Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 160.

<sup>642</sup> Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 148; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 160.

<sup>643</sup> Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 149; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 161.

<sup>644</sup> Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 406.

<sup>645</sup> Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 154.

<sup>646</sup> Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 158.

sociedad, lo que es esencial para el sano funcionamiento de una sociedad democrática y, por ende, efectos disuasivos, atemorizadores e inhibidores en la dimensión colectiva de la libertad de expresión”<sup>647</sup>. 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 las personas que ejercen funciones públicas, especialmente quienes 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 periodistas o personas defensoras 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 reducir el nivel de riesgo al cual estas personas se encuentran expuestas<sup>648</sup>.

433. Es necesario también recordar el caso de los Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”, en el que la Corte IDH concluyó que la estigmatización sufrida por las presuntas víctimas, por parte de pronunciamientos del presidente de la República, afectó sus derechos a la honra, denotaron un “incuestionable riesgo para la vida y la integridad personal” de las víctimas y se insertan en un conjunto de hechos que buscaban limitar el ejercicio de derechos como la libertad de Asociación, libertad de expresión y el derecho a defender los derechos humanos. En el caso, además de resaltar los deberes arriba identificados a que deben atender las personas que ejercen la función públicas en el momento de pronunciarse, la Corte complementó su análisis con una valoración de orden al contenido del discurso, la jerarquía de su emisor y la oportunidad en que fue expresado. Para la Corte, son tres factores importantes para evaluar en el momento de investigar posibles violaciones del deber de respetar derechos humanos por discursos atribuibles a autoridades públicas de alto rango<sup>649</sup>.

434. *La obligación de actuar conforme el “deber de recordar” las violaciones de derechos humanos.* Conocer la verdad sobre las graves violaciones de derechos humanos y al derecho internacional humanitario es un derecho y un instrumento esencial para que las sociedades “puedan reconstruir el pasado, reconocer los errores cometidos, reparar a las víctimas y formar una opinión pública vigorosa que contribuya a la recuperación democrática y a la reconstrucción del Estado de derecho”<sup>650</sup>. Con base en el *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad* de las Naciones Unidas, la CIDH ha reconocido que, como corolario del derecho a la verdad, hay un “deber de recordar” en cabeza de los Estados<sup>651</sup>. Según los principios, “el conocimiento por un pueblo de la historia de su opresión forma parte de su patrimonio y, por ello, se debe conservar adoptando medidas adecuadas en aras del deber de recordar que incumbe al Estado para preservar los archivos y otras pruebas relativas a violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario y para facilitar el conocimiento de tales violaciones. Esas medidas deben estar encaminadas a preservar del olvido la memoria colectiva y, en particular, evitar que surjan tesis revisionistas y negacionistas”<sup>652</sup>.

435. Anteriormente, la CIDH ha dado seguimiento a pronunciamientos y declaraciones de personas funcionarias públicas de alto rango cuando sostuvieron lo que la Comisión considera ser “una postura negacionista”<sup>653</sup>, lo que demuestra la importancia de que las personas que ejercen función pública contribuyan a que la sociedad conozca los sucesos del pasado. En su labor de monitoreo reciente, la CIDH

<sup>647</sup> Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 159.

<sup>648</sup> Al respecto se puede confrontar, por ejemplo, CIDH, Comunicado de Prensa Conjunto No. R05/09, Relatores para la libertad de expresión de la ONU y de la OEA manifiestan preocupación por señalamientos de altas autoridades del gobierno colombiano contra periodista, 9 de febrero de 2009).

<sup>649</sup> Corte IDH. Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de octubre de 2023. Serie C No. 506, párr. 709.

<sup>650</sup> CIDH, *Informe Derecho a la verdad en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.152 Doc. 2, 13 agosto 2014, párr. 109

<sup>651</sup> CIDH, *Informe Derecho a la verdad en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.152 Doc. 2, 13 agosto 2014, párr. 109

<sup>652</sup> ONU, Comisión de Derechos Humanos, *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005

<sup>653</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 200/24, *CIDH: Estados deben superar el negacionismo que obstaculiza respuestas estatales efectivas frente a la desaparición forzada*, 30 de agosto de 2024; CIDH, Comunicado de Prensa No. 206/24, *CIDH advierte afectaciones al acceso a la justicia tras aprobación de ley sobre delitos de lesa humanidad en Perú*, 3 de septiembre de 2024.

ha instado a “los Estados a repudiar las narrativas que cuestionan la centralidad de los derechos humanos y de los valores democráticos por parte de sus agentes estatales”<sup>654</sup>.

436. A partir de lo anterior y considerando otros deberes de las personas que ejercen funciones públicas (identificados en este apartado), los estándares interamericanos permiten concluir que dichas personas deben contribuir con el “deber de recordar”, que está en cabeza de los Estados, en el momento de pronunciarse sobre violaciones de derechos humanos y derechos humanitarios ocurridas en el pasado.

437. Por último, la Relatoría concluye que los deberes que deben observar las personas funcionarias públicas en el momento de pronunciarse refuerzan el rol que pueden cumplir como voces de referencia en sociedad y ejemplo para la convivencia en comunidad. En particular sus voces son trascendentales para promover el entendimiento intercultural, la inclusión social y el respeto por la diversidad. Las sociedades democráticas son más fuertes cuando pueden contar con voces de referencia<sup>655</sup>, que difunden activamente información de interés público y contribuyen a la toma de decisiones informadas<sup>656</sup>.

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

438. 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, las personas empleadas o funcionarias 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 personas<sup>657</sup>.

439. 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>658</sup>.

440. 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”.

## **C. El derecho y deber las personas funcionarias públicas de efectuar denuncias de violaciones a los derechos humanos**

441. La libertad de expresión comprende el derecho quienes ejercen la función públicas, incluso integrantes 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 las personas funcionarias 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

<sup>654</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 200/24, CIDH: Estados deben superar el negacionismo que obstaculiza respuestas estatales efectivas frente a la desaparición forzada, 30 de agosto de 2024.

<sup>655</sup> La Relatoría observa el papel que otras voces, aunque de actores particulares, también pueden desempeñar contrarrestando el deterioro del debate público. Sobre ello, ver CIDH, RELE, Informe Inclusión digital y gobernanza de contenidos en internet. Capítulo I: Deterioro del debate público, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 28/24, junio de 2024.

<sup>656</sup> ONU, OSCE, CIDH/RELE, CADHP, Declaración Conjunta sobre la Libertad de los Medios de Comunicación y Democracia de Relatores, 2 de mayo de 2023.

<sup>657</sup> Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 77.

<sup>658</sup> Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 77.

transmitir o difundir una información, sino que se está violando el derecho de toda la comunidad a recibir informaciones”<sup>659</sup>.

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

442. Quienes integran 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.

443. 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>660</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 conceptuado que, frente a los militares, la utilización indebida de figuras penales como el delito de “ultraje a la Fuerza Armada Nacional”, que pueden ser legítimas bajo ciertas circunstancias, genera un silenciamiento de las denuncias sobre violaciones de derechos humanos que conlleva una violación de la libertad de expresión en sus dimensiones individual y colectiva dentro de una sociedad democrática: “La [CIDH] considera que el delito de ‘Ultraje a las Fuerzas Armadas’ o de ‘Insulto al Superior’ son figuras penales apropiadas cuando se aplican a delitos para los cuales han sido creadas, con el propósito de mantener un nivel de disciplina apropiado al comando vertical necesario en un ambiente militar, pero que son totalmente inapropiadas cuando son utilizadas para encubrir denuncias de delitos dentro de las Fuerzas Armadas”<sup>661</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>662</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>663</sup>.

444. En ese mismo sentido se pronunció la Corte Interamericana en el caso *Grijalva Bueno Vs. Ecuador*, relativo a las denuncias privadas y públicas que realizó la víctima, quien era miembro de la Fuerza Naval del Ecuador, sobre detenciones ilegales, y arbitrarias, torturas, desapariciones forzadas y asesinatos de tres personas por parte de miembros de la marina; y, a partir de las cuales, fue sometido a hostigamientos, investigaciones y fue destituido de su cargo público.

<sup>659</sup> CIDH, *Informe No. 20/99*, Caso 11.317, Fondo, Rodolfo Robles Espinoza e Hijos (Perú), 23 de febrero de 1999, párr. 148.

<sup>660</sup> CIDH, *Informe No. 20/99*, Caso 11.317, Fondo, Rodolfo Robles Espinoza e Hijos (Perú), 23 de febrero de 1999, párr. 148.

<sup>661</sup> CIDH, *Informe No. 20/99*, Caso 11.317, Fondo, Rodolfo Robles Espinoza e Hijos (Perú), 23 de febrero de 1999, párr. 151.

<sup>662</sup> CIDH, *Informe No. 20/99*, Caso 11.317, Fondo, Rodolfo Robles Espinoza e Hijos (Perú), 23 de febrero de 1999, párr. 152.

<sup>663</sup> CIDH, *Informe No. 20/99*, Caso 11.317, Fondo, Rodolfo Robles Espinoza e Hijos (Perú), 23 de febrero de 1999, párr. 153.

445. La Corte consideró que “el señor Grijalva Bueno en su cargo como miembro de la Fuerza Naval del Ecuador y funcionario público, tenía el deber, dentro de sus obligaciones, de denunciar la gravedad de los hechos relacionados con violaciones de derechos humanos. En el presente caso, el señor Grijalva actuó en defensa de los derechos humanos al denunciar las torturas, desapariciones forzadas, así como las muertes de tres personas, de las cuales tuvo conocimiento en razón de su cargo. Los funcionarios públicos, incluidos los miembros de las fuerzas armadas, deben efectuar denuncias sobre graves violaciones de derechos humanos cuando tengan conocimiento de ellas, siendo una obligación que debe estar consagrada constitucional y legalmente. Al Estado le corresponde adoptar las medidas necesarias para asegurar que los funcionarios públicos que realicen este tipo de denuncias no sean objeto de represalias en su contra y brindar la protección debida. Además, debe tomarse en cuenta que usualmente los funcionarios públicos tienen un conocimiento temprano de estos actos por la función que desempeñan”<sup>664</sup>.

446. Sobre este punto, de acuerdo con la Corte, los Estados “deben garantizar las condiciones fácticas para que los funcionarios públicos realicen las denuncias libremente sin que sean víctimas de amenazas u otros tipos de hostigamiento. Por lo tanto, como lo ha señalado la Corte respecto a los defensores de derechos humanos, *mutatis mutandis*, las represalias producen un efecto social de intimidación y temor, teniendo como resultado el amedrentamiento, pues silencian e inhiben la labor de estas personas. En este sentido es fundamental que el Estado no use indebidamente los procesos sancionatorios ni los penales, o militares como el presente caso, para someter a juicios infundados a los funcionarios públicos y debe garantizarles la vigencia de las garantías judiciales”<sup>665</sup>.

447. Respecto a las investigaciones a las que estuvo sujeto el señor Grijalva, la Corte señaló, además, que “[l]os procesos estuvieron viciados por distintas irregularidades violatorias de las garantías procesales del señor Grijalva, entre ellas los informes que fueron utilizados en los que se incluyeron testimonios de oficiales que habrían sido coaccionados o torturados para que declararan contra el señor Grijalva, lo cual demuestra que existía un ánimo de retaliación en contra de la presunta víctima y el propósito de silenciarlo por las denuncias de graves violaciones de derechos humanos que había hecho contra integrantes de la institución a la cual pertenecía para de esta forma resguardar la institucionalidad militar”<sup>666</sup>. En este sentido, subrayó que las repercusiones vividas por el señor Grijalva generaron “un efecto intimidador o inhibitorio en el libre y pleno ejercicio de su libertad de expresión [y, a] la vez[,] pudieron tener un efecto intimidador respecto de las denuncias de violaciones de derechos humanos realizadas por integrantes de las fuerzas armadas, lo que a su vez habría afectado la dimensión social del derecho a la libertad de expresión”<sup>667</sup>.

## **E. La situación particular de las personas operadoras de justicia**

448. Como en el caso anterior de las fuerzas armadas, es importante señalar que “la Convención Americana garantiza [el derecho a la libertad de expresión] a toda persona, independientemente de cualquier otra consideración, por lo que no cabe considerarla ni restringirla a una determinada profesión o grupo de personas”<sup>668</sup>. Sin embargo, en el caso de las personas que ejercen labores jurisdiccionales, el derecho a la libertad de expresión, en condiciones normales del Estado de derecho, puede estar sujeto a restricciones distintas y en sentidos que no afectarían a otras personas, incluyendo a otras personas funcionarias públicas<sup>669</sup>.

<sup>664</sup> Corte IDH. Caso Grijalva Bueno Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de junio de 2021. Serie C No. 426, párr. 160.

<sup>665</sup> Corte IDH. Caso Grijalva Bueno Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de junio de 2021. Serie C No. 426, párr. 161.

<sup>666</sup> Corte IDH. Caso Grijalva Bueno Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de junio de 2021. Serie C No. 426, párr. 158.

<sup>667</sup> Corte IDH. Caso Grijalva Bueno Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de junio de 2021. Serie C No. 426, párr. 159.

<sup>668</sup> Corte IDH. Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 98; Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párr. 89; Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 169.

<sup>669</sup> Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 169. Corte IDH. Caso Urrutia Laubreaux Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2020. Serie C No. 409, párr. 82.

449. De acuerdo con la Corte Interamericana, estas restricciones a la libertad de expresión de las personas que ejercen labores jurisdiccionales se justifica por el objetivo general de garantizar el derecho a la independencia e imparcialidad judicial, establecido en el artículo 8.1 de la Convención Americana<sup>670</sup>. La compatibilidad de dichas restricciones con la Convención Americana debe ser analizada en cada caso concreto, tomando en cuenta el contenido y circunstancias de la expresión. Así, por ejemplo, expresiones emitidas en un contexto académico podrían ser más permisivas que las realizadas a medios de comunicación<sup>671</sup>.

450. La libertad de expresión en el ámbito académico de un juez fue estudiada por la Corte Interamericana en el caso *Urrutia Laubreaux Vs. Chile*. En este caso el señor Urrutia, siendo juez, había elaborado un trabajo académico en el que proponía que el Poder Judicial adoptara determinadas medidas de reparación por la responsabilidad que dicha institución habría tenido en las violaciones de derechos humanos ocurridas durante el régimen militar chileno. Con motivo de dicho trabajo, fue sancionado con una amonestación privada que debía constar en su hoja de vida. En virtud del Informe de Fondo emitido por la CIDH, la Corte Suprema de Justicia de Chile dejó sin efecto la sanción impuesta a la víctima, al considerar que el trabajo académico constituyó una manifestación de la libertad de expresión del Juez Urrutia Laubreaux.

451. Al respecto, la Corte Interamericana señaló que el trabajo académico el señor Urrutia Laubreaux constituyó un ejercicio legítimo de su libertad de expresión; y que, “si bien la libertad de expresión de las personas que ejercen funciones jurisdiccionales puede estar sujeta a mayores restricciones que la de otras personas, esto no implica que cualquier expresión de un Juez o Jueza puede ser restringida. En este sentido, no es acorde a la Convención Americana sancionar las expresiones realizadas en un trabajo académico sobre un tema general y no un caso concreto, como el realizado por la presunta víctima en el presente caso”<sup>672</sup>.

452. Asimismo, la Corte Interamericana también ha estudiado situaciones en las que personas que ejercen labores jurisdiccionales, como ciudadanas y parte de la sociedad, han considerado que tienen un deber moral de expresarse y deben hacerlo en defensa de la democracia y del Estado de derecho.

453. Esta situación fue estudiada por la Corte en el caso *López Lone y otros Vs. Honduras* – lo cual también será abordado en el apartado siguiente de este documento (“Libertad de Expresión en el Ámbito de Procesos Electorales y en Contextos de Golpes de Estado”). El caso se refiere a manifestaciones públicas de una magistrada y tres jueces en relación con el golpe de Estado perpetrado en 2009, por las cuales fueron destituidos de sus cargos. La Corte Interamericana estableció que “en momentos de graves crisis democráticas, como la ocurrida en el presente caso, no son aplicables a las actuaciones de los jueces y de las juezas en defensa del orden democrático las normas que ordinariamente restringen su derecho a la participación en política. En este sentido, sería contrario a la propia independencia de los poderes estatales, así como a las obligaciones internacionales del Estado derivadas de su participación en la OEA, que los jueces y juezas no puedan pronunciarse en contra de un golpe de Estado. Por tanto, dadas las particulares circunstancias del presente caso, las conductas de las presuntas víctimas por las cuales les fueron iniciados procesos disciplinarios no pueden considerarse contrarias a sus obligaciones como jueces o juezas y, en esa medida, [como] infracciones del régimen disciplinario que ordinariamente les era aplicable. Por el contrario, deben entenderse como un ejercicio legítimo de sus derechos como ciudadanos a participar en política, la libertad de expresión y el derecho de reunión y de manifestación, según sea el caso de la específica actuación desplegada por cada una de estas presuntas víctimas”<sup>673</sup>.

454. Así, respecto a los procesos disciplinarios, la Corte consideró que, en este contexto, “el mero hecho de iniciar un proceso disciplinario en contra de los jueces y la magistrada por sus actuaciones en contra del golpe de Estado y a favor del Estado de derecho, podría tener [un] efecto intimidante [...] y por lo tanto

<sup>670</sup> Corte IDH. Caso *Urrutia Laubreaux Vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2020. Serie C No. 409, párr. 84; Corte IDH. Caso *López Lone y otros Vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 171.

<sup>671</sup> Corte IDH. Caso *Urrutia Laubreaux Vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2020. Serie C No. 409, párr. 84.

<sup>672</sup> Corte IDH. Caso *Urrutia Laubreaux Vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2020. Serie C No. 409, párr. 89.

<sup>673</sup> Corte IDH. Caso *López Lone y otros Vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 174.

constituir una restricción indebida a sus derechos”<sup>674</sup>, entre ellos, el derecho a la libertad de pensamiento y expresión.

455. En este caso, la Corte protegió diversas expresiones del derecho a la libertad de expresión de las personas que ejercen labores jurisdiccionales por el contexto en el que éstas se dieron – golpe de Estado, conforme tratado en el punto siguiente. En primer lugar, protegió el derecho de dos jueces de participar en manifestaciones públicas relacionadas con la exigencia del retorno a la institucionalidad democrática después del golpe de Estado. En segundo lugar, protegió el derecho de un juez a manifestar su opinión sobre la actuación del Poder Judicial ante el golpe de Estado, y de un juez y una magistrada a expresar públicamente su opinión sobre la ruptura del orden democrático. En tercer lugar, protegió el derecho de una magistrada de interponer recursos judiciales como un medio para ejercer su libertad de expresión, ya que consideró que, en el contexto del caso pueden ser “un mecanismo idóneo para difundir ideas o pensamientos, [...], pues por medio de esta vía se manifiestan posturas dirigidas a proteger el Estado de derecho o derechos constitucionales, asuntos de indudable relevancia pública”<sup>675</sup>.

### **VIII. LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN EL ÁMBITO DE LOS PROCESOS ELECTORALES Y EN CONTEXTOS DE GOLPE DE ESTADO**

456. 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>676</sup>.

457. En los contextos electorales y de golpes de Estado, la libertad de expresión se liga directamente a la libertad de asociación<sup>677</sup> y a los derechos políticos y a su ejercicio, y estos distintos derechos se fortalecen recíprocamente<sup>678</sup>, por “estar estrechamente interrelacionados para posibilitar, en conjunto, el juego democrático”<sup>679</sup>. En relación con contextos de golpe de Estado, la Corte ha establecido que “[e]n situaciones de ruptura institucional, tras un golpe de Estado, la relación entre estos derechos resulta aún más manifiesta, especialmente cuando se ejercen de manera conjunta con la finalidad de protestar contra la actuación de los poderes estatales contraria al orden constitucional y para reclamar el retorno de la democracia. Las manifestaciones y expresiones relacionadas a favor de la democracia deben tener la máxima protección posible y, dependiendo de las circunstancias, pueden estar vinculadas con todos o algunos de los derechos mencionados”<sup>680</sup>.

458. El sano debate democrático exige que exista el mayor nivel de circulación de ideas, opiniones e informaciones respecto de las personas candidatas, sus partidos y sus propuestas durante el período que

<sup>674</sup> Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 176.

<sup>675</sup> Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 181.

<sup>676</sup> Corte IDH. Caso Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párrs. 88-90.

<sup>677</sup> Corte IDH. Caso Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 171.

<sup>678</sup> Corte IDH. Caso Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 90.

<sup>679</sup> Corte IDH. Caso Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 171. En el mismo sentido, la Corte consideró en esta misma sentencia que “las amenazas y la desprotección deliberada que enfrentó el Senador Cepeda Vargas, motivadas por su participación en los espacios democráticos a los que tenía acceso, se manifestaron en restricciones o presiones indebidas o ilegítimas de sus derechos políticos, de libertad de expresión y de libertad de asociación, pero también en un quebrantamiento de las reglas del juego democrático” (Corte IDH. Caso Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 177). Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 160.

<sup>680</sup> Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 160.

precede a unas elecciones, principalmente a través de los medios de comunicación, de las personas candidatas y de quienes deseen expresarse. Es necesario que todas las personas puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad las personas candidatas, disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones, para que los electores puedan formar su criterio para votar<sup>681</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>682</sup>. En este mismo contexto, la Corte Interamericana ha destacado 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>683</sup>.

459. 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 las personas candidatas en contienda, lo cual contribuye a que el electorado cuente con suficiente información y distintos criterios para tomar una decisión.

460. La especial protección que se otorga bajo la Convención Americana al discurso sobre las personas funcionarias públicas y las que se candidatatan 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>684</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>685</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 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>686</sup>.

461. 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 del funcionariado público o quienes aspiran a integrarlo, y el rol trascendental de la libertad de expresión para la consolidación de la democracia.

462. 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”.

<sup>681</sup> Corte IDH. Caso Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 90.

<sup>682</sup> CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso Canese Vs. Paraguay. Transcritos en: Corte IDH. Caso Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72. B).

<sup>683</sup> Corte IDH. Caso Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párrs. 88-90.

<sup>684</sup> Corte IDH. Caso Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párrs. 88-90.

<sup>685</sup> Corte IDH. Caso Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 103.

<sup>686</sup> CIDH, Alegatos ante la Corte Interamericana en el caso Canese Vs. Paraguay. Transcritos en: Corte IDH. Caso Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 72. B)

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 personas candidatas 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 personas candidatas<sup>687</sup>.

## **IX. LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL EJERCICIO DEL DERECHO DE REUNIÓN, DE LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE LOS DERECHOS POLÍTICOS – EL DERECHO A LA PROTESTA**

463. La Corte ha reconocido en diversas oportunidades que cuando la violación del derecho a la vida, la integridad o la libertad personal tiene como objetivo impedir el ejercicio legítimo de otro derecho protegido en la Convención, tales como el derecho de asociación, los derechos políticos y la libertad de expresión, se configura a su vez una violación autónoma a estos últimos derechos protegidos en la Convención Americana<sup>688</sup>.

464. En este mismo sentido, la CIDH ha manifestado que “el derecho de asociación del artículo XXII de la Declaración Americana protege la libertad de asociarse inter alia con fines ideológicos y políticos, sin intervención de las autoridades que limite o entorpezca el ejercicio del referido derecho y no exclusivamente el de integrar una organización sindical o profesional. [Así. l]a protección otorgada por este derecho, no solo garantiza el derecho a formar e integrar una asociación, sino que se extiende a todas las actividades que son esenciales para su funcionamiento efectivo, incluida la posibilidad de expresar opiniones y difundir informaciones para el logro de los fines del grupo asociado”<sup>689</sup>.

465. Asimismo, la CIDH se ha referido a “la relación de interdependencia que existe entre el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la libertad de asociación y, en particular, el rol instrumental que juega el derecho a la libertad de expresión para el ejercicio de otros derechos humanos, [al señalar que l]a defensa de los derechos humanos y el derecho a participar efectivamente en asuntos públicos, solo es posible si las personas son capaces de organizarse en torno a necesidades e intereses comunes y expresarse públicamente al respecto”<sup>690</sup>. Así, la CIDH ha sido enfática al afirmar que “los miembros de asociaciones, particularmente aquellos dedicados a defender los derechos humanos, deben gozar plenamente del derecho a la libertad de expresión y, en particular, la libertad de ser abiertamente críticos con políticas y prácticas gubernamentales”<sup>691</sup>. De esta manera, “el derecho a la libertad de expresión de los miembros de una asociación no puede estar sometido a controles previos por parte del Estado y solo puede estar sujeto a responsabilidades ulteriores, [...] por ello, deben estar previstas en ley, perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. En cuanto las restricciones al derecho a la libertad de expresión reconocido en la Declaración Americana, la Comisión ha indicado que éstas “deben

<sup>687</sup> ONU, OSCE, CIDH/RELE, CADHP, Declaración Conjunta sobre medios de comunicación y elecciones, 15 de mayo de 2009.

<sup>688</sup> Corte IDH. Caso Integrantes y Militantes de la Unión Patriótica Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de julio de 2022. Serie C No. 455, párr. 318; Corte IDH. Caso González Medina y familiares Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2012. Serie C No. 240, párr. 192.

<sup>689</sup> CIDH, Informe No. 27/18, Caso 12.127, Fondo (Publicación), Vladimiro Roca Antunez y otros (Cuba), 24 de febrero de 2018, párr. 83.

<sup>690</sup> CIDH, Informe No. 27/18, Caso 12.127, Fondo (Publicación), Vladimiro Roca Antunez y otros (Cuba), 24 de febrero de 2018, párr. 84.

<sup>691</sup> CIDH, Informe No. 27/18, Caso 12.127, Fondo (Publicación), Vladimiro Roca Antunez y otros (Cuba), 24 de febrero de 2018, párr. 84.

estar previstas en una ley y orientadas a proteger objetivos legítimos, [y] deben ser además necesarias para lograr tal protección y no pueden ser aplicadas en forma previa a la difusión de una idea o información sino en forma posterior”<sup>692</sup>.

## A. Protesta social

466. La protesta social es un canal preferente de expresión de sectores vulnerables que no tienen acceso regular a los medios masivos de comunicación. Es una forma de acción individual o colectiva dirigida a expresar ideas, visiones o valores de disenso, oposición, denuncia o reivindicación<sup>693</sup>. También puede ser una forma de peticionar a las autoridades<sup>694</sup>. Cuando estos puntos de vista tratan asuntos de interés público, merecen el más alto grado de protección por parte de los Estados ya que son mecanismos de intervención en el debate público fundamentales para sectores vulnerables cuya participación resulta especialmente necesaria para el buen funcionamiento de las instituciones democráticas. En efecto, la Relatoría Especial y la CIDH han considerado que el derecho a la protesta se encuentra estrechamente vinculado a la defensa de los derechos humanos y la defensa y promoción de la democracia<sup>695</sup>. La Corte Interamericana ha dicho que la “posibilidad de manifestarse pública y pacíficamente es una de las maneras más accesibles de ejercer el derecho a la libertad de expresión, por medio de la cual se puede reclamar la protección de otros derechos”; y que “este derecho abarca tanto reuniones privadas como reuniones en la vía pública, ya sean estáticas o con desplazamientos”<sup>696</sup>. Para la Corte, “las manifestaciones pacíficas cumplen un rol dinámico en la movilización de personas para presentar sus demandas de forma que potencialmente puedan influenciar la formulación o transformación de políticas públicas”<sup>123</sup>. En efecto, la protesta social ha sido el medio por el cual se ha facilitado la incorporación de la perspectiva de derechos al debate público y en la legislación<sup>124</sup>. Por tanto, el derecho de reunión es un derecho fundamental en una sociedad democrática y no debe ser interpretado de modo restrictivo”<sup>697</sup>.

467. La Corte Interamericana ha reconocido que, debido a que las protestas suponen cierta intervención en el espacio público, estas pueden ser disruptivas de la vida en común<sup>698</sup>. Esto depende en parte de la modalidad de la protesta, del tipo de acción que se lleva adelante y de la cantidad de manifestantes, entre otras consideraciones a tomar en cuenta como contexto relevante para evaluar las respuestas estatales a estas modalidades de manifestación social. En esos contextos, los Estados tienen obligaciones especiales de balancear los intereses expresivos de quienes manifiestan con otros intereses, como la seguridad pública o el derecho de las personas a circular por la vía pública, entre otros. Ese ejercicio de ponderación debe someter a las medidas restrictivas de la protesta social al análisis del test tripartito<sup>699</sup>. En ese sentido, es imprescindible que las medidas de restricción —que deben ser la excepción a la regla general de la legitimidad de las protestas sociales— que impongan las autoridades a los manifestantes estén establecidas por medio de una ley<sup>700</sup>, que busquen satisfacer un objetivo imperioso del Estado y que sean necesarias en una sociedad democrática<sup>701</sup>. Resulta importante subrayar que las medidas restrictivas deben ser idóneas para alcanzar el fin propuesto, no debe haber medidas menos restrictivas del derecho disponibles, y deben guardar una proporcionalidad estricta entre el grado de afectación del derecho involucrado y el interés protegido.

<sup>692</sup> CIDH, Informe No. 27/18, Caso 12.127, Fondo (Publicación), Vladimiro Roca Antunez y otros (Cuba), 24 de febrero de 2018, párr. 85.

<sup>693</sup> CIDH, RELE, Informe Protesta y Derechos Humanos Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, párr. 1.

<sup>694</sup> CIDH, Informe No. 29/20, Caso 12.865, Fondo (Publicación), Djamel Ameziane (Estados Unidos), 22 de abril de 2020, párr. 207.

<sup>695</sup> CIDH, Informe No. 29/20, Caso 12.865, Fondo (Publicación), Djamel Ameziane (Estados Unidos), 22 de abril de 2020, párrs. 3-4.

<sup>696</sup> Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 167.

<sup>697</sup> Corte IDH. Caso Tavares Pereira y otros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2023. Serie C. No. 507, párr. 90.

<sup>698</sup> Corte IDH. Caso Tavares Pereira y otros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2023. Serie C. No. 507, párr. 93.

<sup>699</sup> CIDH, RELE, Informe Protesta y Derechos Humanos Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, párr. 31.

<sup>700</sup> CIDH, RELE, Informe Protesta y Derechos Humanos Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, párrs. 34-35.

<sup>701</sup> CIDH, RELE, Informe Protesta y Derechos Humanos Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, párr. 33.

468. El principio general consiste en que, si bien las protestas pueden ser disruptivas, para ser legítimas deben ser pacíficas<sup>702</sup>. Los Estados tienen el deber de adoptar las medidas esenciales para evitar actos de violencia, y garantizar la seguridad de las personas y el orden público. Sin embargo, al hacer uso de la fuerza en estos contextos, los Estados deben adoptar medidas proporcionales al logro de estos objetivos y no obstaculizar de manera arbitraria el ejercicio de los derechos en juego en las protestas, incluyendo el derecho de asociación, de reunión, y de libertad de expresión<sup>703</sup>. El derecho de reunión a través de la protesta social no debe sujetarse a una autorización por parte de las autoridades ni a requisitos excesivos que dificulten su realización. Los requisitos jurídicos que sientan una base para que una reunión o manifestación sea prohibida o limitada —como, por ejemplo, a través de la exigencia de un permiso previo— no son compatibles con el derecho de reunión ni con el ejercicio de la libertad de expresión en el Sistema Interamericano<sup>704</sup>.

469. El uso de la fuerza para lidiar con situaciones de violencia en el marco de protestas sociales debe estar dirigido de manera acotada a las personas que efectivamente están realizando actos violentos<sup>705</sup>. Las fuerzas de seguridad encargadas de intervenir en esas ocasiones deben procurar distinguir entre quienes manifiestan y no participan de hechos violentos de aquellos que sí, y deben estar debidamente capacitadas<sup>706</sup>. En ese contexto, las fuerzas de seguridad deben prestar especial atención a resguardar la labor de los y las periodistas<sup>707</sup>. El uso de la fuerza debe estar limitado y controlado por los principios de moderación, proporcionalidad y progresividad<sup>708</sup>, y el uso de armas letales en estos contextos debe ser sometido al principio de máxima restricción<sup>709</sup> y casi nunca se encuentra justificado<sup>710</sup>. Sólo la protección de la vida justifica en situaciones excepcionales el despliegue de fuerza letal<sup>711</sup>. Tal como afirma la Corte Interamericana, “las armas de fuego no son un instrumento adecuado para vigilar las reuniones”<sup>712</sup>.

470. Si bien ciertas prácticas estatales son usuales para poder balancear los derechos e intereses involucrados en protestas (como la necesidad de dar aviso previo a las autoridades de las convocatorias), es importante que esas medidas sean proporcionadas y no resulten en restricciones excesivas<sup>713</sup>. Para la Corte IDH, la restricción del ejercicio del derecho de reunión basado en amenazas “a la ‘seguridad pública’ sólo debe invocarse cuando la reunión cree un peligro significativo e inmediato para la vida o la integridad física de las personas o un riesgo de daños graves a sus bienes. La imposición de restricciones a las reuniones pacíficas tampoco debe basarse en nociones vagas sobre necesidades de ‘orden público’. En cuanto a la ‘seguridad nacional’, sólo puede ser invocada para justificar limitaciones necesarias para proteger la existencia de la nación, su integridad territorial o su independencia política contra la fuerza o la amenaza

<sup>702</sup> CIDH, RELE, Informe Protesta y Derechos Humanos Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, párr. 12; Corte IDH. Caso Tavares Pereira y otros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2023. Serie C. No. 507, párr. 91.

<sup>703</sup> CIDH, RELE, Informe Protesta y Derechos Humanos Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, párr. 12.

<sup>704</sup> CIDH, Informe No. 458/21, Caso 12.880, Fondo (Publicación), Edmundo Alex Lemun Saavedra y otros (Chile), 31 de diciembre de 2021, párr. 152.

<sup>705</sup> CIDH, Informe No. 458/21, Caso 12.880, Fondo (Publicación), Edmundo Alex Lemun Saavedra y otros (Chile), 31 de diciembre de 2021, párr. 104.

<sup>706</sup> Corte IDH. Caso Tavares Pereira y otros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2023. Serie C. No. 507, párr. 103.

<sup>707</sup> ONU y CIDH/RELE, Declaración conjunta sobre violencia contra periodistas y comunicadores en el marco de manifestaciones sociales, 2023.

<sup>708</sup> CIDH, RELE, Informe Protesta y Derechos Humanos Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, 110.

<sup>709</sup> CIDH, RELE, Informe Protesta y Derechos Humanos Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, párr. 114.

<sup>710</sup> CIDH, RELE, Informe Protesta y Derechos Humanos Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, párr. 117.

<sup>711</sup> CIDH, RELE, Informe Protesta y Derechos Humanos Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, párr. 116.

<sup>712</sup> Corte IDH. Caso Tavares Pereira y otros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2023. Serie C. No. 507, párr. 102.

<sup>713</sup> Corte IDH. Caso Tavares Pereira y otros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2023. Serie C. No. 507, párr. 94.

de la fuerza”<sup>714</sup>. Así, por caso, es imprescindible que los sistemas de aviso previo no se conviertan en pedidos de autorización que el Estado pueda denegar<sup>715</sup>.

471. Por otra parte, el principio general de no discriminación se aplica especialmente a manifestaciones y protestas, pues, atendiendo al principio de neutralidad ante los contenidos<sup>716</sup>, “los Estados no pueden limitar la protesta social en base a los prejuicios e intolerancia que los gobiernos o las sociedades tengan frente a una persona o grupo”<sup>717</sup>.

472. Asimismo, la falta de notificación previa no puede justificar por sí sola la disolución de una manifestación o el ejercicio de la fuerza<sup>718</sup>, toda vez que las manifestaciones espontáneas u organizadas rápidamente también se encuentran protegidas por el artículo 13 de la Convención<sup>719</sup>. Las personas manifestantes también tienen derecho a elegir el tiempo y el lugar de la protesta, y los Estados no pueden establecer prohibiciones generales con respecto a la hora y el lugar de celebración de reuniones. Es asimismo improcedente la imposición general a los organizadores de una protesta, ya sea de manera formal o informal, de la obligación de negociar la hora y el lugar de la reunión con las autoridades<sup>720</sup>. Quienes deciden manifestarse frente a determinados actores o instituciones —ministerios, empresas privadas, sindicatos, etcétera— deben poder hacerlo de modo tal de que su expresión sea recibida por el sujeto a quien se dirige el mensaje<sup>721</sup>.

473. Cuando existan movilizaciones simultáneas entre grupos con posiciones distintas (llamadas en ocasiones “contramanifestaciones”), los Estados deben procurar armonizar el ejercicio expresivo de todos los sectores involucrados, pero —a la vez— deben tener en cuenta la protección específica que debe otorgarse a los sectores socialmente excluidos o grupos en situación de vulnerabilidad. Manifestantes pertenecientes a minorías, grupos discriminados o en situación de vulnerabilidad deben ser particularmente protegidos de grupos que busquen amenazarlos o amedrentarlos por ejercer sus derechos<sup>722</sup>.

## **X. LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN EL ÁMBITO DE LA DEFENSA DE DERECHOS LABORALES<sup>723</sup>**

<sup>714</sup> Corte IDH. Caso Tavares Pereira y otros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2023. Serie C. No. 507, párr. 92.

<sup>715</sup> CIDH, RELE, Informe Protesta y Derechos Humanos Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, párrs. 56-57.

<sup>716</sup> CIDH, RELE, Informe Protesta y Derechos Humanos Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, párr. 64.

<sup>717</sup> CIDH, RELE, Informe Protesta y Derechos Humanos Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, párr. 46.

<sup>718</sup> Corte IDH. Caso Tavares Pereira y otros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2023. Serie C. No. 507, párr. 97.

<sup>719</sup> CIDH, RELE, Informe Protesta y Derechos Humanos Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, párrs. 60-61.

<sup>720</sup> CIDH, RELE, Informe Protesta y Derechos Humanos Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, párr. 74.

<sup>721</sup> CIDH, RELE, Informe Protesta y Derechos Humanos Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, párr. 76.

<sup>722</sup> CIDH, RELE, Informe Protesta y Derechos Humanos Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19, septiembre de 2019, párr. 79.

<sup>723</sup> En este apartado, la Relatoría destaca la relación instrumental existente entre la libertad de expresión y los elementos de los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga. No obstante, la Relatoría también resalta que el derecho a la Libertad de expresión también guarda relación con la garantía de derechos laborales de los propios periodistas. El periodismo es la manifestación primaria y principal de la libertad de expresión del pensamiento. En oportunidades anteriores, la RELE subrayó que “La precariedad laboral con la que se ejerce el oficio sumado al interés de los diferentes actores que cometen ilícitos por imponer información o por ocultar información de acuerdo a sus intereses, también puede llevar a que se incurra en malas prácticas a los periodistas o trabajadores de medios de comunicación, lo que incrementa su nivel de riesgo y su vulnerabilidad” (CIDH, RELE, Informe Zonas Silenciadas: regionales de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.16/, 15 de marzo de 2017, párr. 105). Asimismo, en su informe Mujeres periodistas y salas de redacción: avances, desafíos y recomendaciones para prevenir la violencia y luchar contra la discriminación, la RELE manifestó que la “desigualdad se manifiesta de diversas formas, entre ellas, la subrepresentación, la segregación ocupacional como producto de los estereotipos y patrones existentes en la asignación de tareas y actividades, las brechas salariales, precarización laboral y falta de garantía en las condiciones de trabajo, así como diversos obstáculos para ocupar cargos de dirección y decisión” (CIDH, RELE, Informe Mujeres periodistas y salas de redacción. Avances, desafíos y recomendaciones para prevenir la violencia

474. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la libertad de expresión “resulta una condición necesaria para el ejercicio de organizaciones de trabajadores, a fin de proteger sus derechos laborales, mejorar sus condiciones e intereses legítimos, puesto que sin este derecho dichas organizaciones carecerían de eficacia y razón de ser”<sup>724</sup>. El derecho a la libertad de expresión se relaciona en su doble dimensión con lo anterior, una vez que no solamente se trata de posibilitar la manifestación de ideas y opiniones en aras de defender derechos laborales, sino también de permitir que “los trabajadores y las trabajadoras deben tener acceso a toda aquella información pública necesaria para el ejercicio de los derechos sindicales, entre ellos el derecho a la negociación colectiva”<sup>725</sup>. En este sentido, la Corte ha enfatizado que en ese contexto los Estados deben “no sólo respetar dicho derecho sino también garantizarlo, a fin de que los trabajadores o sus representantes puedan también ejercerlo”<sup>726</sup>; y que este ejercicio de la libertad de expresión está más protegido en casos en que “exista un interés general o público, [...], y especialmente respecto de quienes ejercen un cargo de representación [en el ámbito sindical]”<sup>727</sup>.

475. En este sentido, la Corte ha reconocido “que la emisión de información concerniente al ámbito laboral, por lo general, posee un interés público”<sup>728</sup>; y que, “en principio, las manifestaciones orientadas a promover el correcto funcionamiento y mejoramiento de las condiciones de trabajo o reivindicación de los trabajadores, representa en sí mismo un objetivo legítimo y coherente en el marco de las organizaciones de trabajadores. Asimismo, las declaraciones vertidas en el marco de un proceso de elección [sindical] interna contribuyen al debate durante el proceso como herramienta esencial del interés colectivo y de sus electores”<sup>729</sup>.

476. Además de las consideraciones anteriores, la Corte también enfatizó que se requiere de un nivel reforzado de protección de la libertad de expresión, especialmente respecto de quienes ejercen un cargo de representación de los trabajadores y las trabajadoras<sup>730</sup>. Para la Corte, “la amenaza de iniciar acciones penales por parte de las autoridades en respuesta a opiniones legítimas de los representantes de una organización sindical puede tener efectos intimidatorios y perjudiciales en perjuicio de los trabajadores y las trabajadoras o los empleadores y las empleadoras”<sup>731</sup>.

---

y luchar contra la discriminación. OEA/Ser.L/V/II.CIDH/RELE/INF.25/, 22 de octubre de 2022, párr. 2). Estas circunstancias ponen de relieve la necesidad de garantizar el derecho a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga de periodistas, de conformidad con la Opinión Consultiva 27/21 (Corte IDH. Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género (interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belem do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre). Opinión Consultiva OC-27/21. 5 de mayo de 2021. Serie A No. 27).

<sup>724</sup> Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párr. 91.

<sup>725</sup> Corte IDH. Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género (interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belem do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre). Opinión Consultiva OC-27/21. 5 de mayo de 2021. Serie A No. 27, párr. 136.

<sup>726</sup> Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párr. 96.

<sup>727</sup> Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párr. 96; Corte IDH. Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 155.

<sup>728</sup> Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párr. 111.

<sup>729</sup> Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párr. 113.

<sup>730</sup> Corte IDH. Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género (interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belem do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre). Opinión Consultiva OC-27/21. 5 de mayo de 2021. Serie A No. 27, párr. 135.

<sup>731</sup> Corte IDH. Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género (interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belem

477. De acuerdo con la Corte Interamericana, la protección de la libertad de expresión en el ámbito de relaciones laborales presupone obligaciones positivas para el Estado, a fin de proteger los derechos inclusive en la esfera privada<sup>732</sup>. Así, “las autoridades competentes, sean judiciales o administrativas, tienen el deber de revisar si las actuaciones o decisiones que se ejercen en el ámbito privado y acarreen consecuencias a derechos fundamentales, resultan acorde con el derecho interno y sus obligaciones internacionales. De lo contrario, el Estado debe corregir la vulneración a estos derechos y brindarles una adecuada protección”<sup>733</sup>. En el caso del derecho a la libertad de expresión, esta “se puede ver también afectada sin la intervención directa de la acción estatal”<sup>734</sup>. Por ello, su “ejercicio real y efectivo no depende simplemente del deber del Estado de abstenerse de cualquier injerencia, sino que puede requerir medidas positivas de protección incluso en las relaciones entre las personas. En efecto, en ciertos casos, el Estado tiene la obligación positiva de proteger el derecho a la libertad de expresión, incluso frente a ataques provenientes de particulares”<sup>735</sup>.

478. Adicionalmente, la Corte IDH destacó que el derecho a la libertad de expresión protege el derecho de los miembros “elegir aquellos elementos que los identifiquen (como son la elección de una insignia, banderas, tableros de anuncios, o folletos), así como los medios a través de los cuales estos sean mostrados y distribuidos”, incluyendo en forma de boletines informativos, folletos, publicaciones y otros documentos del sindicato<sup>736</sup>.

## **XI. PLURALISMO, DIVERSIDAD Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN**

479. 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.

480. La participación de ideas plurales y diversas en el debate público, no sólo es un imperativo jurídico derivado del principio de no discriminación y de la obligación de inclusión, sino que, a juicio de la Corte Interamericana, es una de las garantías de protección de los derechos de quien enfrenta el poder de los medios. A este respecto, la Corte Interamericana ha señalado que, “[d]ada la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática y la responsabilidad que entraña para los medios de comunicación social y para quienes ejercen profesionalmente estas labores, el Estado debe minimizar las restricciones a la información y equilibrar, en la mayor medida posible, la participación de las distintas corrientes en el debate público, impulsando el pluralismo informativo. En estos términos se puede explicar la protección de los derechos humanos de quien enfrenta el poder de los medios, que deben ejercer con responsabilidad la función social que desarrollan, y el esfuerzo por asegurar condiciones estructurales que permitan la expresión equitativa de las ideas”<sup>737</sup>.

---

do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre). Opinión Consultiva OC-27/21. 5 de mayo de 2021. Serie A No. 27, párr. 137.

<sup>732</sup> Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párr. 92.

<sup>733</sup> Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párr. 92.

<sup>734</sup> Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párr. 93.

<sup>735</sup> Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párr. 93.

<sup>736</sup> Corte IDH. Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género (interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belem do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre). Opinión Consultiva OC-27/21. 5 de mayo de 2021. Serie A No. 27, párrs. 137-138.

<sup>737</sup> Corte IDH. Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 44; Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 106.

481. Igualmente, la Corte Interamericana ha expresado “que los ciudadanos de un país tienen el derecho a acceder a la información y a las ideas desde una diversidad de posturas, la cual debe ser garantizada en los diversos niveles, tales como los tipos de medios de comunicación, las fuentes y el contenido”<sup>738</sup>. Y que, “dado que el espacio radioeléctrico es un bien escaso, con un número determinado de frecuencias, esto limita el número de medios que pueden acceder a ellas, por lo que es necesario asegurar que en ese número de medios se halle representada una diversidad de visiones o posturas informativas o de opinión”<sup>739</sup>. Ello pues “el pluralismo de ideas en los medios no se puede medir a partir de la cantidad de medios de comunicación, sino de que las ideas y la información transmitidas sean efectivamente diversas y estén abordadas desde posturas divergentes sin que exista una única visión o postura. Lo anterior debe tenerse en cuenta en los procesos de otorgamiento, renovación de concesiones o licencias de radiodifusión”. En este sentido, la Corte Interamericana ha considerado que “los límites o restricciones que se deriven de la normatividad relacionada con la radiodifusión deben tener en cuenta la garantía del pluralismo de medios dada su importancia para el funcionamiento de una sociedad democrática”<sup>740</sup>.

482. 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”<sup>741</sup>, lo cual es coherente con la “tolerancia y espíritu de apertura” propios del pluralismo<sup>742</sup>.

483. 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”.

484. 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>743</sup>.

485. 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>744</sup>.

<sup>738</sup> Corte IDH. Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 170.

<sup>739</sup> Corte IDH. Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 170.

<sup>740</sup> Corte IDH. Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 170.

<sup>741</sup> Corte IDH. Caso Baraona Bray Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2022. Serie C No. 481, párr. 88; Corte IDH. Caso Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 172; Corte IDH. Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 165.

<sup>742</sup> Corte IDH. Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194, párr. 105; Corte IDH. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párr. 116; Corte IDH. Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446, párr. 89.

<sup>743</sup> Corte IDH. Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446, párr. 92; Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 34.

<sup>744</sup> Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 33.

486. 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>745</sup>.

487. 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>746</sup>.

488. 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>747</sup>.

489. 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>748</sup>.

490. En el mismo sentido, en el informe “Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala”, la CIDH indicó que “la [CIDH] y su Relatoría [Especial] entienden que las radios comunitarias son positivas porque fomentan la cultura e historia de las comunidades, siempre que lo hagan en el marco legal. La Comisión recuerda que la entrega o renovación de licencias de radiodifusión debe estar sujeta a un procedimiento claro, justo y objetivo que tome en consideración la importancia de los medios de comunicación para que todos los sectores de la sociedad [...] participen informadamente en el proceso democrático. Particularmente, las radios comunitarias son de gran importancia para la promoción de la cultura nacional, el desarrollo y la educación de las distintas comunidades [...]. Por lo tanto, las subastas que contemplen criterios únicamente económicos o que otorguen concesiones sin una oportunidad equitativa para todos los sectores son incompatibles con la democracia y con el derecho a la libertad de expresión e información garantizados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión”<sup>749</sup>.

491. 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

<sup>745</sup> Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 56.

<sup>746</sup> CIDH, Informe Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala, Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión, OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 5 rev. 2, 29 de diciembre de 2003, párr. 419.

<sup>747</sup> En el mismo sentido, ver: CIDH, Informe Anual 2004. Informe de la RELE, Capítulo V: Violaciones indirectas a la libertad de expresión: El impacto de la concentración en la propiedad de los medios de comunicación social, OEA/Ser.L/V/II.122. Doc. 5 rev. 1, 23 febrero de 2005.

<sup>748</sup> CIDH, Informe Anual 2002. Informe de la RELE, Capítulo IV: Libertad de expresión y pobreza, OEA/Ser.L/V/II.117 Doc. 1 rev. 1, 7 de marzo de 2003, párr. 41.

<sup>749</sup> CIDH, Informe Justicia e inclusión social: Los desafíos de la democracia en Guatemala, Capítulo VII: La situación de la libertad de expresión, OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 5 rev. 2, 29 de diciembre de 2003, párr. 414.

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>750</sup>.

492. 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>751</sup>.

493. 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:

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

495. 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>752</sup>.

496. 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

## **XII. LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INTERNET**

### **A. La importancia de la libertad de expresión en internet**

497. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH ha reconocido que los derechos humanos y, en particular, el derecho a la libertad de expresión, encuentran en internet un instrumento único para desplegar su enorme potencial en amplios sectores de la población. Se trata de una tecnología valiosa, que facilita el acceso a información de todo tipo e implica, en consecuencia, una fuerza democratizadora del conocimiento y la participación ciudadana en los asuntos públicos. También es una tecnología que demostró ser profundamente disruptiva del ecosistema de información previo a su surgimiento, lo que ha generado diversos problemas. Esta sección se construye sobre la base del *soft law* internacional desarrollado en los últimos años, casi siempre en diálogo con esos desafíos novedosos.

<sup>750</sup> CIDH, *Informe Anual 2007, Informe de la RELE, Capítulo III: Conclusiones y Recomendaciones*, OEA/Ser.L/V/II.131 Doc. 34 rev. 1, 8 de marzo de 2008, párr. 5.

<sup>751</sup> CIDH, *Informe Anual 2007, Informe de la RELE, Capítulo III: Conclusiones y Recomendaciones*, OEA/Ser.L/V/II.131 Doc. 34 rev. 1, 8 de marzo de 2008, párr. 6.

<sup>752</sup> Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03. 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párrs 103-104.

498. La importancia de internet depende, en gran parte, de sus principios arquitectónicos: fue una red diseñada bajo los principios de apertura, descentralización y neutralidad. Estos principios buscaron generar una red de comunicación resiliente, capaz de resistir la caída de algunos de sus nodos. El diseño original de internet generó una red difícil de controlar, a la que era fácil acceder para compartir informaciones y opiniones de toda índole de manera veloz y a relativo bajo costo. Por ello, internet es una tecnología esencialmente democratizadora y la Relatoría Especial ha destacado que, en línea con varios organismos internacionales en numerosas oportunidades, la necesidad de garantizar su acceso universal sigue siendo una de las principales obligaciones de los Estados respecto de ella<sup>753</sup>. El derecho a la libertad de expresión encuentra en internet un instrumento único para desplegar su enorme potencial en amplios sectores de la población<sup>754</sup>.

499. Internet ha experimentado importantes cambios en los últimos años. Estos incluyen el despliegue de medidas de control efectivas de parte de Estados autoritarios, la expansión de tecnologías de vigilancia<sup>755</sup>, la concentración del tráfico en empresas poderosas y multinacionales, los cambios en los modelos regulatorios, entre otros sucesos que han generado —en sí y en combinación con otros fenómenos— preocupaciones respecto del rol de internet en relación a la democracia<sup>756</sup>. Sin embargo, como tecnología que facilita el flujo de información, internet es —a pesar de todo— una tecnología que retiene el potencial democratizador que tuvo cuando nació. Por ello, los principios desarrollados por la Relatoría Especial y la CIDH —así como otros órganos internacionales de derechos humanos— deben seguir inspirando a las respuestas estatales a los desafíos que internet puede generar.

500. El pluralismo y la diversidad siguen siendo condiciones esenciales del proceso de deliberación pública y del ejercicio de la libertad de expresión<sup>757</sup>, así como la necesidad de garantizar el acceso universal a internet<sup>758</sup>. El principio de no discriminación obliga a hacer esfuerzos adicionales para asegurar que todas las personas, especialmente aquellas que pertenezcan a grupos vulnerables, puedan participar del debate público<sup>759</sup>. El monopolio o control estatal del servicio de acceso a internet representa un riesgo adicional para la libertad de expresión, ya que los parámetros de conectividad y neutralidad de la red pueden ser vulnerados con facilidad. El control absoluto de internet por parte del gobierno puede impedir que se asegure la diversidad de prestadores de servicios de internet y que este servicio se concentre en el poder del Estado, lo cual puede generar serios obstáculos en el acceso a la red y en la pluralidad y diversidad de contenidos, en las estructuras de precios y la capacidad financiera de las personas para costearlos, la calidad y velocidad de la conexión, y la calidad del flujo informativo<sup>760</sup>.

501. El derecho a la privacidad, gravemente afectado por los programas de vigilancia masiva<sup>761</sup>, también debe ser resguardado<sup>762</sup>. El principio de neutralidad de la red fue reconocido por la Relatoría Especial como “una condición necesaria para ejercer la libertad de expresión en internet en los términos del artículo 13 de la Convención Americana”<sup>763</sup>. Y el principio de gobernanza multisectorial continúa siendo

<sup>753</sup> CIDH, RELE, Informe Libertad de expresión e Internet, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 11/13, 31 de diciembre de 2013; CIDH, RELE, Informe Estándares para una internet libre, abierta e incluyente, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17, 15 de marzo de 2017; ONU, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, Promoción, protección y disfrute de los derechos humanos en Internet, D. Kaye, A/HRC/RES/20/8, 16 de Julio de 2012.

<sup>754</sup> CIDH, Informe No. 297/21, Caso 13.639, Admisibilidad y Fondo (Publicación), Yoani María Sánchez Cordero (Cuba), 30 de octubre de 2021.

<sup>755</sup> ONU, CIDH/RELE, Declaración conjunta sobre programas de vigilancia y su impacto en la libertad de expresión, 21 de junio de 2013.

<sup>756</sup> ONU, OSCE, CIDH/RELE, Declaración conjunta sobre libertad de expresión y elecciones en la era digital, 30 de abril de 2020.

<sup>757</sup> CIDH, RELE, Informe Estándares para una internet libre, abierta e incluyente, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17, 15 de marzo de 2017, párr. 8.

<sup>758</sup> CIDH, RELE, Informe Estándares para una internet libre, abierta e incluyente, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17, 15 de marzo de 2017, párrs. 13-18.

<sup>759</sup> CIDH, RELE, Informe Estándares para una internet libre, abierta e incluyente, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17, 15 de marzo de 2017, párr. 9.

<sup>760</sup> CIDH, Informe No. 297/21, Caso 13.639, Admisibilidad y Fondo (Publicación), Yoani María Sánchez Cordero (Cuba), 30 de octubre de 2021, párr. 181.

<sup>761</sup> ONU, CIDH/RELE, Declaración conjunta sobre programas de vigilancia y su impacto en la libertad de expresión, 21 de junio de 2013.

<sup>762</sup> CIDH, RELE, Informe Estándares para una internet libre, abierta e incluyente, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17, 15 de marzo de 2017, párr. 10; Corte IDH. Caso miembros de la Corporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" Vs. Colombia. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de octubre de 2023. Serie C. No. 506.

<sup>763</sup> CIDH, RELE, Informe Estándares para una internet libre, abierta e incluyente, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17, 15 de marzo de 2017, párr. 11.

un principio relevante a la hora de pensar sobre los distintos mecanismos de gobernanza que se desarrollan a nivel nacional, regional, internacional, y en el sector privado<sup>764</sup>.

## **B. Desafíos de la libertad de expresión en internet**

502. Como tecnología disruptiva, internet implicó cambios radicales al ecosistema de información del que se nutren las democracias modernas. Los medios tradicionales entraron en crisis cuando se alteraron sus modelos de negocios; quienes tenían el poder de controlar el acceso al debate público lo perdieron, y el debate se volvió más horizontal y, por qué no, caótico. Internet aumentó exponencialmente el volumen de la información, su alcance, y la velocidad en la que circula. Esto generó problemas nuevos. Son cuestiones como el “crecer en volumen y escala de discursos que apuntarían a poner en duda instituciones democráticas, sus procesos y labor sin atender a información constatada y verificable; discursos que podrían exacerbar o alentar la discriminación y la violencia; y manifestaciones que desafían el cumplimiento de decisiones judiciales o que tienen el potencial de fomentar el desconocimiento de procesos democráticos, como resultados electorales, sin el aporte de evidencia inequívoca que lo soporte”<sup>765</sup>.

503. Estos problemas “nuevos” han merecido variadas respuestas de los Estados, y la Relatoría Especial y la CIDH han procurado orientarlas a través del desarrollo de estándares, ya sea sobre la necesidad de resguardar el derecho a la privacidad en internet<sup>766</sup>, sobre la desinformación<sup>767</sup>, sobre la independencia y diversidad de medios<sup>768</sup>, sobre la integridad de los procesos electorales<sup>769</sup>, entre otros muchos temas. En ocasiones, las respuestas fueron de naturaleza regulatoria; en otras, fueron iniciativas destinadas a mejorar las capacidades de la ciudadanía de navegar un ecosistema comunicacional complejo y desafiante. No siempre esas respuestas fueron respetuosas de los estándares internacionales de derechos humanos.

504. Un ejemplo de estos desafíos novedosos tiene que ver con el régimen legal al cual serán sometidas las empresas intermediarias por contenidos producidos por terceros. Este régimen legal determina los incentivos que controlan las decisiones de las empresas, y éstos deben ser favorables al libre flujo de información. La Relatoría Especial ha dicho de manera temprana que ninguna persona que ofrezca únicamente servicios técnicos de internet deberá ser responsable por contenidos generados por terceros y que se difundan a través de estos servicios<sup>770</sup>. El modelo que se impuso en la práctica es el de “notificación y retirada”, según el cual las empresas sólo deben actuar si son notificadas de modo fehaciente de la existencia de contenidos ilícitos. Pero la Relatoría Especial destacó que, para que estos métodos sean compatibles con la Convención Americana, es necesario que se establezcan garantías suficientes para la protección de la libertad de expresión y el debido proceso de los usuarios, y no impongan obligaciones difusas o desproporcionadas a los intermediarios<sup>771</sup>.

505. El régimen de la responsabilidad legal de los intermediarios juega un rol fuerte, pero no es el único elemento que coadyuva al papel de esta tecnología en el libre flujo de información en internet. La sociedad civil ha desarrollado importantes principios, adoptados por una parte al menos del sector privado, para guiar la actuación de empresas en materia de derechos humanos, sobre todo libertad de expresión y

<sup>764</sup> CIDH, RELE, Informe Estándares para una internet libre, abierta e incluyente, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17, 15 de marzo de 2017, párr. 12.

<sup>765</sup> CIDH, RELE, Informe Inclusión digital y gobernanza de contenidos en internet, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 28/24, junio de 2024, párr. 23.

<sup>766</sup> ONU, CIDH/RELE, Declaración conjunta sobre programas de vigilancia y su impacto en la libertad de expresión, 21 de junio de 2013.

<sup>767</sup> CIDH, RELE, Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales, OEA/Ser.D/XV.22 OEA/Ser.G CP/CAJP/INF.652/19, octubre de 2019; CIDH, RELE, Informe Desinformación, pandemia y derechos humanos, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.25/23, diciembre de 2022; ONU, OSCE, CIDH/RELE, CADHP, Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión y “Noticias Falsas” (“Fake News”). Desinformación y Propaganda, 3 de marzo de 2017.

<sup>768</sup> OSCE, CIDH/RELE, CADHP, Declaración Conjunta sobre la independencia y la diversidad de los medios de comunicación en la era digital, 2 de mayo de 2018.

<sup>769</sup> ONU, OSCE, CIDH/RELE, Declaración conjunta sobre libertad de expresión y elecciones en la era digital, 30 de abril de 2020.

<sup>770</sup> ONU, OSCE, CIDH/RELE, CADHP, Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet, 1 de junio de 2011.

<sup>771</sup> CIDH, RELE, Informe Estándares para una internet libre, abierta e incluyente, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17, 15 de marzo de 2017, párr. 109.

privacidad<sup>772</sup>. Las mayores empresas han asumido compromisos voluntarios de transparencia, que recientemente incluso están siendo desarrolladas como parte de ciertos regímenes legislativos o regulatorios. Las empresas también han procurado adoptar ciertas garantías a la hora de tomar decisiones, incluso a través del establecimiento de procesos internos de apelación o la creación de órganos independientes para asistir en los procesos de toma de decisiones<sup>773</sup>.

506. El creciente uso de métodos automatizados de moderación de contenidos generó, a su vez, la necesidad de nuevos y más detallados estándares o recomendaciones. Como se afirmó antes, los mecanismos automatizados deben ser evaluados bajo criterios diferentes<sup>774</sup>. Los procedimientos internos de apelaciones y transparencia respecto de los procesos de toma de decisiones son compatibles y complementarios con los mecanismos automatizados.

507. La proliferación, en internet, de discursos que pueden incitar a la violencia, también es causa usual de preocupación. Al respecto, vale reiterar que dentro de la Convención Americana hay tres tipos de discursos que generan preocupaciones en términos de tolerancia y respeto: los que caen dentro de la definición estricta del artículo 13.5 por su vínculo estrecho con la violencia, los que por no tener ese vínculo pueden ser objeto de responsabilidades ulteriores en los términos del artículo 13.2, y los discursos que si bien son legales causan preocupación porque “alimentan un ambiente de prejuicio e intolerancia en el entendido de que tal ambiente puede incentivar la discriminación, hostilidad y ataques violentos dirigidos a ciertas personas”<sup>775</sup>. Los tres tipos de discursos merecen respuestas diferentes.

508. Cuando las empresas adoptan voluntariamente —o bajo algún mandato legal— esquemas de moderación de los tres tipos de discurso anteriormente descritos, resulta importante que las acciones de moderación tomen en cuenta dichas distinciones para ponderar el tipo de reacción o medida que corresponde en cada escenario. En nombre de la finalidad legítima de protección de grupos de personas contra la discriminación, la violencia o el odio, es riesgoso para el debate público que quienes cumplen roles de garantes de derechos o toman decisiones sobre la libertad de expresión apliquen en el mismo parámetro de restricción de los discursos no protegidos (ver supra) a las “ideas amplias y abstractas, tales como las visiones e ideologías políticas, la fe o las creencias personales”<sup>776</sup>.

509. Es la capacidad lesiva demostrada del discurso no protegido —en el caso de las expresiones que se enmarcan en el artículo 13.5— o el vencer la protección prima facie de la libertad de expresión —tras la aplicación del test tripartito cuando se apela al artículo 13.2— lo que activa el deber de una restricción sobre quien se ha excedido en su expresión y ésta es una situación que debe ser identificable por el Estado de Derecho o por quien modera contenidos e internet. Atribuir genéricamente autoría del discurso que incite a la violencia, el odio o la discriminación a grupos de personas que se congregan por intereses legítimos y protegidos por el derecho internacional de los derechos humanos no solo dista de cumplir con los requisitos específicos del artículo 13.5 o 13.2 para restringir la libertad de expresión, sino que profundiza fracturas sociales que el debate democrático plural y diverso está llamado a canalizar. Por ende, es importante considerar que cuando se aplican restricciones sin el debido cuidado, algunas de las medidas de moderación de contenidos impulsadas y promovidas para “combatir la incitación a la violencia o el “discurso de odio” en Internet pueden correr el riesgo de socavar el potencial que tienen las tecnologías digitales para promover la libertad de expresión y el acceso a la información y de proporcionar vías para la réplica”<sup>777</sup>. Existe un núcleo esencial del derecho a la libertad de expresión sobre los cuales los Estados tienen “una facultad extremadamente limitada de adoptar restricciones que permitan tomar en cuenta las tradiciones, la cultura y los valores locales, y esto incluye en particular el discurso político en un sentido

<sup>772</sup> EFF et. al. *Principios de Manila sobre la Responsabilidad de Intermediarios*, mayo de 2018; Access Now et. al. *The Santa Clara Principles on Transparency and Accountability in Content Moderation*, 2021.

<sup>773</sup> Ver por ejemplo Meta, Oversight Board, *How we do our work*; TikTok, *TikTok’s Safety and Content Advisory Councils*. La RELE también registra la experiencia del “Twitter Trust and Safety Council”, disuelto en 2022 (Reuters, *Twitter dissolves Trust and Safety Council*, 13 de diciembre de 2022; Associated Press, *Musk’s Twitter disbands its Trust and Safety advisory group*, 13 de diciembre de 2022).

<sup>774</sup> Ver sección E.4.

<sup>775</sup> CIDH, *Informe Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América*. Capítulo IV: *Discurso de odio y la incitación a la violencia*, OAS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36, 12 noviembre 2015, párr. 222.

<sup>776</sup> CIDH, *Informe Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América*. Capítulo IV: *Discurso de odio y la incitación a la violencia*, OAS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36, 12 noviembre 2015, párr. 223.

<sup>777</sup> ONU, OSCE, CIDH/RELE, *Declaración conjunta sobre la libertad de expresión y el combate al extremismo violento*, 4 de mayo de 2016.

amplio”<sup>778</sup>. Por esta razón es riesgoso que tanto entidades Estatales, como empresas que cumplen un rol crucial para canalizar condiciones equivalentes para la libertad de expresión tomen decisiones bien sea de restricción o beneficio que se soportan meramente en etiquetas asignadas a grupos de personas que se congregan entorno a una visión de vida en comunidad que esta protegida por el derecho internacional de los derechos humanos.

510. La desinformación también ha surgido como una preocupación recurrente en los últimos años y la Relatoría Especial y la CIDH han producido un documento de guía de buenas prácticas. La Relatoría Especial definió desinformación como “la difusión masiva de información falsa (a) con la intención de engañar al público y (b) a sabiendas de su falsedad”<sup>779</sup>. Si bien los intentos deliberados de engañar a la población por medio de información falsa siempre han estado entre nosotros, internet y el alcance, volumen, y velocidad que ofrece para la circulación de la información han agravado el problema. Aunque no hay un consenso científico sobre las consecuencias de la desinformación —ni en cuestiones electorales ni en cuestiones de salud pública— la desinformación empobrece el debate público y requiere respuestas estatales<sup>780</sup>. En este sentido, las respuestas que posiblemente sean más eficientes, menos costosas en términos de restricción a la libertad de expresión y otros derechos humanos, y más basadas en evidencia sean las respuestas no regulatorias, vinculadas a la producción de información de calidad, medidas de alfabetización y educación digital, y expansión del conocimiento sobre la existencia de estos fenómenos, especialmente en nuestros procesos electorales<sup>781</sup>.

511. En este aspecto, la Relatoría enfatiza la importancia de la alfabetización digital enfocada en el desarrollo de habilidades cívicas para abordar los desafíos de libertad de expresión e internet. Para la RELE, el desarrollo de programas de alfabetización digital se trata de un deber del Estado con el objetivo tanto de prevenir violaciones de derechos humanos en línea, como promover la libertad de expresión. La alfabetización digital debe integrar el desarrollo de habilidades cívicas y estar dirigida a todas las personas usuarias de las TICs e internet. Para tanto, la alfabetización digital debe comprender las categorías de: (i) “acceder”, que se centra en habilidades básicas de manejo de herramientas; ii) “comprender”, que implica habilidades críticas de análisis de contenidos y protección de derechos en plataformas digitales; y iii) “crear”, enfocada en generar contenidos y tecnologías respetuosas de los derechos humanos y culturalmente pertinentes<sup>782</sup>.

512. Finalmente, la Relatoría destaca que, en materia de deterioro del debate público, existe una preocupación creciente por el comportamiento de personas líderes políticas en línea, “que incide en el deterioro de la calidad de la democracia mediante expresiones ligeras, inflamatorias y acaloradas, basadas en informaciones no verificables en contra de las instituciones democráticas, la sociedad civil y la descalificación de la arena pública”<sup>783</sup>. Ello incluye situaciones en las que las personas líderes políticas interpelan y señalan, desde la investidura de su cargo y mediante la asignación de etiquetas genéricas, a grupos de personas que se congregan entorno a una visión de vida en comunidad que está protegida por el derecho internacional. La normalización de discursos oficiales contra grupos de personas puede activar riesgos en tanto la voz oficial tiene potencial de modular la percepción ciudadana sobre la legitimidad de sectores de la población. Por su parte la eventual institucionalización del discurso oficial contra grupos de personas que ejercen actividades legítimas puede derivar en prácticas que contribuyen al fenómeno de cancelación a priori de perspectivas diversas y que ameritarían protección, incluyendo aquellas que ofenden, resulten chocantes o perturban a las mayorías eventuales<sup>784</sup>. Para combatir estereotipos permisivos a la discriminación y debatir experiencias, se animar a más debate público que confronte y derrote a la violencia, y esto pasa por evitar la perpetuación de un ambiente que estimule desde el Estado la “ilusión de que sólo aquellas personas que poseen la autoridad necesaria pueden hablar sobre ciertas

<sup>778</sup> ONU, OSCE, CIDH/RELE, Declaración conjunta sobre universalidad y el derecho a la libertad de expresión, 6 de mayo de 2014.

<sup>779</sup> CIDH, RELE, Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales, OEA/Ser.D/XV.22 OEA/Ser.G CP/CAJP/INF.652/19, octubre de 2019.

<sup>780</sup> ONU, OSCE, CIDH/RELE, Declaración conjunta sobre libertad de expresión y elecciones en la era digital, 30 de abril de 2020.

<sup>781</sup> CIDH, RELE, Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales, OEA/Ser.D/XV.22 OEA/Ser.G CP/CAJP/INF.652/19, octubre de 2019.

<sup>782</sup> CIDH, RELE, Informe Inclusión digital y gobernanza de contenidos en internet, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 28/24, junio de 2024, párr. 135.

<sup>784</sup> Mutatis mutandis, CIDH, Principios Interamericanos sobre Libertad Académica y Autonomía Universitaria, adoptados por la CIDH en su 182º período ordinario de sesiones celebrado del 6 al 17 de diciembre de 2021, principio V.

<sup>784</sup> Mutatis mutandis, CIDH, Principios Interamericanos sobre Libertad Académica y Autonomía Universitaria, adoptados por la CIDH en su 182º período ordinario de sesiones celebrado del 6 al 17 de diciembre de 2021, principio V.

temáticas, lo que conduce a una cultura del miedo que impide el debate público y contraviene directamente el derecho a la libertad de opinión y de expresión”<sup>785</sup>

513. Si bien hay que recordar que “respecto a las limitaciones permisibles sobre la libertad de expresión, se debe distinguir entre las restricciones que son aplicables cuando el objeto de la expresión se refiera a un particular y, por otro lado, cuando haga referencia a una persona pública”<sup>786</sup>, en la noción de “persona pública” se incluyen “particulares que desarrollan actividades sometidas al escrutinio público”<sup>787</sup>. En 2021, en ocasión de la Declaración Conjunta sobre Líderes Políticos, Personas que Ejercen la Función Pública y Libertad de Expresión, se destacó el papel de los liderazgos políticos en las democracias, que comprenden a las “personas en posiciones de liderazgo o con un poder, influencia y alcance significativos en la esfera pública, como personas que ejercen la función pública por elección o designación, personas candidatas a cargos públicos, líderes, y titulares de cargos de partidos políticos, y demás personas que participan explícitamente en asuntos políticos de manera influyente”<sup>788</sup>.

514. Para la RELE, “el comportamiento y las actitudes éticas por parte de dichas personas, incluso en sus comunicaciones públicas, son esenciales para promover el Estado de derecho, la protección de los derechos humanos, la libertad de los medios de comunicación y el entendimiento intercultural, y para garantizar la confianza del público en los sistemas democráticos de gobierno”<sup>789</sup>. Frente a lo anterior, se subrayaron los siguientes deberes que, aunque estén destacados en el presente apartado —sobre libertad de expresión e Internet— también corresponden a comportamientos esperados en entornos analógicos: “(i) Los líderes políticos y las personas que ejercen la función pública no deben hacer declaraciones que puedan promover la intolerancia, la discriminación o la desinformación y, en cambio, deben aprovechar sus posiciones de liderazgo para contrarrestar estos daños sociales y promover el entendimiento intercultural y el respeto a la diversidad; (ii) En las ruedas de prensa, los liderazgos políticos y las personas que ejercen la función pública deben tratar a los participantes con respeto y asegurarse de que tienen una oportunidad equitativa de formular preguntas; (iii) Los líderes políticos y las personas que ejercen la función pública no deben hacer intencionadamente declaraciones falsas que ataquen la integridad de los periodistas, los trabajadores de los medios de comunicación o los defensores de los derechos humanos”<sup>790</sup>.

### C. Gobernanza e interjurisdiccionalidad

515. Internet impuso cambios significativos al ecosistema de información del siglo XX. Surgieron nuevas empresas, que prestan servicios esenciales o populares en internet, y también se desarrollaron nuevos métodos de gobernanza. En particular, la expansión del modelo de gobernanza de múltiples partes interesadas se convirtió en un punto central de referencia<sup>791</sup>. Ello así porque, para la adecuada gestión de una tecnología en esencia transnacional, resulta esencial que todos los puntos de vista relevantes puedan ser adecuadamente tenidos en cuenta. Para ello, los Estados deben garantizar la participación equitativa de todos los actores relevantes para la gobernanza de internet, fomentando la cooperación reforzada entre las autoridades, la academia, la sociedad civil, la comunidad técnica y el sector privado, entre otros actores, tanto a nivel internacional como nacional<sup>792</sup>.

516. Desde hace algunos años, diversos Estados han aprobado regulaciones de distinto tipo: desde aquellas que ordenan a las empresas a mantener los datos de sus ciudadanos y ciudadanas en servidores

<sup>785</sup> CIDH, Informe Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América, Capítulo IV: Discurso de odio y la incitación a la violencia, OAS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36, 12 noviembre 2015, párr. 252.

<sup>786</sup> Corte IDH. Caso Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 102.

<sup>787</sup> Corte IDH. Caso Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 103.

<sup>788</sup> ONU, OSCE, CIDH/RELE, CADHP, Declaración Conjunta 2021 sobre líderes políticos, personas que ejercen la función pública, y libertad de expresión, 20 de octubre de 2021

<sup>789</sup> ONU, OSCE, CIDH/RELE, CADHP, Declaración Conjunta 2021 sobre líderes políticos, personas que ejercen la función pública, y libertad de expresión, 20 de octubre de 2021

<sup>790</sup> ONU, OSCE, CIDH/RELE, CADHP, Declaración Conjunta 2021 sobre líderes políticos, personas que ejercen la función pública, y libertad de expresión, 20 de octubre de 2021

<sup>791</sup> CIDH, RELE, Informe Estándares para una internet libre, abierta e incluyente, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17, 15 de marzo de 2017, párr. 50.

<sup>792</sup> CIDH, RELE, Informe Estándares para una internet libre, abierta e incluyente, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17, 15 de marzo de 2017, párr. 52.

localizados dentro del territorio del país, las que obligan a tener representación legal dentro de un territorio, o las que imponen obligaciones y sanciones como, por ejemplo, la ley alemana conocida como NetzDG de 2017<sup>793</sup> o el Marco Civil de Internet de Brasil del 2014<sup>794</sup>. Asimismo, la Unión Europea ha impulsado un paradigma regulatorio novedoso a través de la Digital Services Act, que inicia —al momento de elaborarse este documento— un complejo proceso de implementación<sup>795</sup>. A estos esfuerzos de regulación locales o regionales se suman varios foros multisectoriales a nivel global en los que se discuten y toman decisiones centrales para el funcionamiento de internet.

517. La complejidad del ecosistema regulatorio implica un desafío, pero los estándares de derechos humanos que aquí se presentaron deben guiar a las autoridades regulatorias, a las empresas de internet y a los foros nacionales, regionales, e internacionales que adoptan decisiones relevantes de gobernanza de internet. Estos estándares imponen a cada uno de estos actores obligaciones específicas.

518. Los Estados deben recordar que cualquier acción regulatoria tiene el potencial de afectar a la libertad de expresión. Eso supone que las regulaciones deben someterse a las condiciones de legitimidad que surgen del test tripartito. Resulta de especial importancia que los Estados, a la hora de evaluar la estricta proporcionalidad de las medidas que adopten, evalúen los impactos sistémicos de las regulaciones, la posibilidad de que éstas alcancen sin intención discursos protegidos, los riesgos involucrados en la implementación de medidas sancionatorias, el potencial impacto transfronterizo de la regulación, etcétera. Los jueces, especialmente, deben tener en cuenta los efectos sistémicos de sus decisiones y deben procurar que los mismos sean acotados y proporcionales.

519. Los Principios Rectores de las Naciones Unidas (UNGP, en inglés) establecen que las empresas deben respetar los derechos humanos<sup>796</sup>. De esa obligación general se derivan obligaciones y prácticas específicas que las empresas de internet han desarrollado para resguardar los valores que el UNGP representa. En el ámbito interamericano, la CIDH ha recordado que “todas las empresas ... tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos”<sup>797</sup>.

520. La Corte IDH ha señalado que “la obligación de respeto y garantía de los derechos humanos, que normalmente tiene sus efectos en las relaciones entre los Estados y los individuos sometidos a su jurisdicción, también proyecta sus efectos en las relaciones interindividuales”<sup>798</sup>. En este sentido, la CIDH ha enfatizado que las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos dirigidas a los Estados pueden “proyectar efectos en el comportamiento de terceros”<sup>799</sup>. De estos principios generales se derivan consecuencias específicas para las empresas que prestan servicios de internet.

521. En resumen, la RELE destaca que, por un lado, “los Estados tienen obligaciones de respetar y garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos bajo su jurisdicción. En relación con el artículo 13 de la Convención Americana, la obligación de respeto impone a los Estados abstenerse de interferir ilegítimamente con la libertad de expresión, ya sea de forma directa o indirecta. Por otro lado, la obligación de garantía implica que los Estados deben adoptar las medidas legislativas o de otro carácter para que las personas puedan disfrutar y ejercer el derecho a la libertad de expresión a través de los medios de su elección, lo que incluye su deber de actuar cuando adquieren o podrían adquirir conocimiento de una afectación al derecho y tomar las medidas adecuadas para prevenirlo”<sup>800</sup>. En este marco, “las obligaciones de garantía en cabeza del Estado implican no sólo garantizar que todas las personas puedan ejercer plenamente su derecho a la libertad de expresión en internet, sino también asegurar que las empresas de

<sup>793</sup> República Federal de Alemania, Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken (Netzwerkdurchsetzungsgesetz - NetzDG), 1 de diciembre de 2017.

<sup>794</sup> República Federativa de Brasil, Ley 12.962 (Marco Civil de Internet), 23 de abril de 2014.

<sup>795</sup> Unión Europea, Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, Reglamento (UE) 2022/2065 relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (Reglamento de Servicios Digitales), 19 de octubre de 2022.

<sup>796</sup> United Nations Global Compact, Los diez principios del Pacto Mundial de las Naciones Unidas, Principio 1.

<sup>797</sup> CIDH, Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales (REDESCA), Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos, OEA/Ser.L/V/II. CIDH/REDESCA/INF.1/19., 1 de noviembre de 2019, párr. 3.

<sup>798</sup> Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03. 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 146.

<sup>799</sup> CIDH, REDESCA, Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos, OEA/Ser.L/V/II. CIDH/REDESCA/INF.1/19., 1 de noviembre de 2019, párr. 181.

<sup>800</sup> CIDH, RELE, Informe Inclusión digital y gobernanza de contenidos en internet, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 28/24, junio de 2024, párr. 200.

redes sociales que moderan el contenido e información en sus plataformas respeten los derechos humanos en sus productos y servicios”<sup>801</sup>.

522. Actualmente, estas empresas gozan de una responsabilidad civil limitada o restringida por propia decisión de los Estados y siguiendo los estándares recomendados por las relatorías especiales de libertad de expresión alrededor del mundo. Este principio general distribuye incentivos de manera que beneficia y favorece al libre flujo de información.

523. Sin embargo, es importante considerar que se recomienda a los Estados adoptar disposiciones de “derecho interno necesarias para que, conforme a sus condiciones de operación, las plataformas digitales apliquen el test tripartito y rindan garantías procesales en sus prácticas de moderación de contenidos; instituyan mecanismos de evaluación de riesgo, debida diligencia y procedimientos para evacuar quejas relacionadas con la circulación de contenidos no protegidos por el derecho a la libertad de expresión; y apliquen diligentemente y de buena fe dichos procesos”<sup>802</sup>. Sobre este último punto, la RELE ha indicado que “una plataforma sólo podrá ser responsable si no implementa procesos adecuados de diligencia debida para identificar, prevenir y corregir afectaciones al derecho a la libertad de expresión, o si, aún contando con estos procesos, decide no actuar para remover contenidos sin justificaciones adecuadas o actuando de mala fe”<sup>803</sup>... Los regímenes de responsabilidad de intermediarios no pueden generar una supervisión excesiva, limitando arbitrariamente la libertad de expresión<sup>804</sup>. En nombre de la protección de derechos humanos, como lo es el combate al discurso de odio, los Estados no pueden abusar de las herramientas e instancias de la moderación de contenidos para imponer “censura privada”<sup>805</sup> con estándares argumentales menos exigentes de los que le exige el artículo 13 de la Convención. Las instituciones deben distinguir entre los escenarios de restricción legítima, permitidas por la Convención, y las expresiones protegidas por la CADH que puedan ser consideradas ofensivas por otras personas, particularmente por quienes están en el poder. Desatender esa distinción conduce a la indebida aplicación de la ley para restringir las expresiones críticas y disidentes, que no necesariamente podrían o deberían ser sancionadas bajo los artículos 13.2 o 13.5 de la CADH<sup>806</sup>.

## D. Vigilancia masiva y privacidad

524. Por último, otra de las dimensiones relevantes de la libertad de expresión tiene que ver con el despliegue —en especial por parte de Estados— de sistemas de vigilancia masiva que invaden de modo indebido la privacidad de los individuos y afectan, directa e indirectamente, su libertad de expresión. En efecto, en virtud de la “relación estrecha entre libertad de expresión y privacidad, los Estados deben evitar la implementación de cualquier medida que restrinja, de manera arbitraria o abusiva, la privacidad de los individuos ... entendida en sentido amplio como todo espacio de intimidad y anonimato, libre de amedrentamiento y de represalias, y necesario para que un individuo pueda formarse libremente una opinión y expresar sus ideas así como buscar y recibir información, sin ser forzado a identificarse o a revelar sus creencias y convicciones o las fuentes que consulta”<sup>807</sup>.

525. De este principio general derivan varias obligaciones específicas que aplican a internet. Por ejemplo, la Corte IDH en el caso Tristán Donoso señaló que ciertas comunicaciones están protegidas por el artículo 11<sup>808</sup>. La CIDH ha remarcado que la protección de ese tipo de comunicaciones “alcanza a los datos

<sup>801</sup> CIDH, RELE, Informe Inclusión digital y gobernanza de contenidos en internet, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 28/24, junio de 2024, párr. 220.

<sup>802</sup> CIDH, RELE, Informe Inclusión digital y gobernanza de contenidos en internet, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 28/24, junio de 2024, párr. 324.

<sup>803</sup> CIDH, RELE, Informe Inclusión digital y gobernanza de contenidos en internet, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 28/24, junio de 2024, párr. 232.

<sup>804</sup> CIDH, RELE, Informe Inclusión digital y gobernanza de contenidos en internet, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 28/24, junio de 2024.

<sup>805</sup> Sobre el tema: CIDH, RELE, Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales, OEA/Ser.D/XV.22 OEA/Ser.G CP/CAJP/INF.652/19, octubre de 2019, párr. 25.

<sup>806</sup> En este sentido: CIDH, Informe Violencia contra Personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América. Capítulo IV: Discurso de odio y la incitación a la violencia, OAS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36, 12 noviembre 2015, párr. 223.

<sup>807</sup> CIDH, RELE, Informe Estándares para una internet libre, abierta e incluyente, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17, 15 de marzo de 2017, párr. 185.

<sup>808</sup> Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 139.

tendientes a identificar la comunicación, como son por ejemplo los números de los destinatarios, la frecuencia de las llamadas y la duración de las mismas”<sup>809</sup>. Debido a que en internet las comunicaciones dejan todo tipo de rastros que pueden ser capturados, resulta necesario que los Estados adopten marcos legales protectorios de esos datos para regular su almacenamiento, procesamiento, uso, y transferencia<sup>810</sup>. Por otro lado, la vigilancia de las comunicaciones de internet “constituye una injerencia en la vida privada de las personas y, de ejercerse ilegítimamente, puede afectar además los derechos al debido proceso y a un juicio justo, a la libertad de expresión y al acceso a la información”<sup>811</sup>. Tanto las medidas de vigilancia individualizadas como la llamada vigilancia masiva deben pasar el test tripartito del sistema interamericano para ser consideradas legítimas<sup>812</sup>.

526. Al respecto, la Corte Interamericana ha asignado límites que la actividad de inteligencia del Estado encuentra en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Si bien estas actividades son fundamentales para “la protección del conjunto de la sociedad”, ellas deben estar sometidas a exigencias y controles para “afirmar su validez y legitimidad en un sistema democrático”<sup>813</sup>. Estas exigencias están relacionadas al “test tripartito”: la actividad de inteligencia debe enmarcarse en una ley en sentido formal y material, de carácter público y debe perseguir un fin legítimo del estado como la seguridad nacional, el orden público y el sistema democrático de gobierno, la salud pública o el respeto por los derechos humanos<sup>814</sup>. Para la Corte, las “amenazas” que “habilitarían la ejecución de las actividades de inteligencia deben referirse, forzosamente, a factores o situaciones que de manera racional y concreta podrían poner en riesgo la realización de aquellos fines legítimos”<sup>815</sup>. Además, deben cumplir “los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad” propios del análisis de proporcionalidad<sup>816</sup>. Finalmente, la Corte IDH ha dicho que resulta fundamental que los Estados cuenten con sistemas de control adecuados para “autorizar, vigilar y supervisar” las actividades de inteligencia<sup>817</sup>. La Corte ha afirmado —entre otros principios—

que los mecanismos de control deben ser “efectivos”; que la vigilancia o la interceptación de comunicaciones de periodistas, abogados y defensores de derechos humanos debe ser realizada con autorización judicial previa<sup>818</sup>; y que la supervisión —además de judicial— debe estar a cargo de “una institución civil independiente de los servicios de inteligencia y del Poder Ejecutivo, de naturaleza parlamentaria, administrativa o jurisdiccional”<sup>819</sup>.

<sup>809</sup> CIDH, RELE, Informe Estándares para una internet libre, abierta e incluyente, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17, 15 de marzo de 2017, párr. 189; Corte IDH. Caso Escher y otros Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C No. 208, párr. 114.

<sup>810</sup> CIDH, RELE, Informe Estándares para una internet libre, abierta e incluyente, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17, 15 de marzo de 2017, párr. 203.

<sup>811</sup> CIDH, RELE, Informe Estándares para una internet libre, abierta e incluyente, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17, 15 de marzo de 2017, párr. 212.

<sup>812</sup> CIDH, RELE, Informe Estándares para una internet libre, abierta e incluyente, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.17/17, 15 de marzo de 2017, párr. 216.

<sup>813</sup> Corte IDH. Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de octubre de 2023. Serie C. No. 506, párr. 527.

<sup>814</sup> Corte IDH. Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de octubre de 2023. Serie C. No. 506, párrs. 528-533.

<sup>815</sup> Corte IDH. Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de octubre de 2023. Serie C. No. 506, párr. 534.

<sup>816</sup> Corte IDH. Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de octubre de 2023. Serie C. No. 506, párr. 536.

<sup>817</sup> Corte IDH. Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de octubre de 2023. Serie C. No. 506, párr. 538.

<sup>818</sup> Corte IDH. Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de octubre de 2023. Serie C. No. 506, párr. 561.

<sup>819</sup> Corte IDH. Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de octubre de 2023. Serie C. No. 506, párr. 564.