

CAPÍTULO VI

LEYES DE DESACATO Y DIFAMACIÓN CRIMINAL

A. Introducción

1. Desde su creación, la Relatoría ha prestado especial atención a las limitaciones que, para el pleno ejercicio de la libertad de expresión, pueden presentarse como consecuencia de la aplicación de las leyes de desacato y difamación criminal en el hemisferio. Cada bienio,⁵⁰⁵ la Relatoría elabora un análisis sobre el avance de las recomendaciones de años anteriores, en particular, respecto de la derogación y reformas legales tendientes a la adopción, en el ámbito interno, de los estándares establecidos por el sistema interamericano en materia de libertad de expresión. Es intención de la Relatoría continuar con este seguimiento cada dos años, pues se considera que se trata de un período prudencial para permitir a los Estados miembros emprender o avanzar en los procesos legislativos necesarios para dichos procesos de reforma y derogación.

2. En el último bienio, pocos países han dado pasos firmes tendientes a la derogación de la figura del desacato. En algunos Estados, se han estancado los procesos legislativos de reforma o se han dado interpretaciones jurisprudenciales restrictivas. En otros se han dictado interpretaciones jurisprudenciales que han reconocido la incompatibilidad de esta figura con las garantías debidas a la libertad de expresión, pero dichas decisiones no se han reflejado en reformas legislativas. No obstante, si bien los procesos de derogación exitosos de las leyes de desacato no han sido la norma en el hemisferio, aquellos países en los que se han concretado, la eliminación de dicha figura ha significado un avance muy importante hacia la creación de un ambiente favorable al pleno ejercicio de la libertad de expresión.

3. Por otra parte, preocupa a la Relatoría que se continúe utilizando los llamados “delitos contra el honor”, con los mismos fines del desacato, es decir, para acallar la crítica. Esto se hace evidente en un uso difundido de estas figuras, en muchos países del hemisferio, por parte de funcionarios públicos. El impacto favorable que podría tener la derogación del delito de desacato podría verse reducido por la existencia de una legislación sobre delitos contra el honor que no esté acorde con las garantías mínimas necesarias para que no se dé un efecto intimidatorio que restrinja el libre debate de ideas, así como por una interpretación jurisprudencial restrictiva.

4. Durante el año 2004, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó dos sentencias en las que declaró la violación a la libertad de expresión en un par de casos relacionados con procesos por difamación penal. Por lo tanto, en esta oportunidad, tras retomar los argumentos teóricos a favor de la derogación de las leyes de desacato y de las reformas a la legislación en materia de protección al honor, la Relatoría expone los argumentos de dicho tribunal en ambos casos. Finalmente, y como es costumbre, se hace una reseña de los avances que se han dado en algunos países en torno a este tema, y que han sido reportados a la Relatoría.

B. Fundamento Teórico

⁵⁰⁵ Ver informes anuales de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de 1998, 2000 y 2002.

1. Responsabilidades ulteriores a la luz de la Convención Americana de Derechos Humanos

5. El artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos consagra el derecho a la libertad de expresión y establece una lista más reducida de restricciones posibles a ese derecho en comparación con otros instrumentos internacionales de derechos humanos⁵⁰⁶.

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información 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.

(...).

6. La lectura e interpretación de este artículo permiten establecer que la adopción de responsabilidades ulteriores debe fundamentarse en leyes claras y previamente adoptadas, debe perseguir fines legítimos acordes con este artículo y ser necesarias para satisfacer un interés público imperativo⁵⁰⁷.

7. Las leyes que establezcan responsabilidades ulteriores han de ser los suficientemente explícitas para garantizar a los individuos un margen de certeza respecto de las posibles responsabilidades de sus expresiones⁵⁰⁸. La ambigüedad o falta de claridad puede crear un margen de incertidumbre que podría inhibir a las personas de manifestar opiniones o informaciones y de participar activamente en el debate democrático.

8. El criterio de necesidad ha de interpretarse en el marco de una sociedad democrática⁵⁰⁹, que requiere y se nutre de un debate amplio de ideas y opiniones. Por lo tanto, dichas responsabilidades deben establecerse cuando no sea posible proteger el

⁵⁰⁶ Corteidh, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A, No. 5, parr. 45.

⁵⁰⁷ (Cfr.) Corteidh. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*, supra nota 2, parr. 46. y CIDH, Informe sobre la Incompatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.88, Doc. 9 Rev. (1995) 17 de febrero de 1995.

⁵⁰⁸ (Cfr.) Article 19, *Principles on Freedom of Expression and Protection of Reputation*, (Principios sobre Libertad de Expresión y Protección de la Reputación), Londres, Julio 2000, en: www.article19.org, Principio 1.1.

⁵⁰⁹ (Cfr.) Corteidh. *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*, cfr. supra nota 2., Parr. 46., Corte Europea de Derechos Humanos, *The Sunday Times*, 26 de abril de 1979. Serie A. No. 30 parr. 59, Article 19, *Principles on Freedom of Expression and Protection of Reputation*, supra nota 4, principio 1.3.

derecho legítimo a la reputación por medio de otro mecanismo menos restrictivo y tomando en cuenta un criterio de proporcionalidad.

9. El artículo 13.3 también ofrece un límite importante al establecimiento de responsabilidades ulteriores, pues éstas no deben convertirse en mecanismos indirectos tendientes a impedir la circulación de ideas y opiniones⁵¹⁰. Por el contrario, el libre debate democrático y el pluralismo exigen un margen de tolerancia a la manifestación de ideas, informaciones y opiniones que puedan considerarse ofensivas, particularmente respecto de la función pública y de quienes la ejercen.

10. La protección al honor se ve sujeta a las consideraciones anteriores, las cuáles encuentran eco en el principio 10 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, elaborada por la Relatoría y adoptada en el año 2000 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

10. Las 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.

11. Introduce este principio, de manera clara, el llamado sistema de protección dual del honor, según el cual los funcionarios públicos y las personas públicas, se han expuesto voluntariamente a un mayor escrutinio por parte de la sociedad, y en aras del control social necesario para un eficiente y adecuado ejercicio de los poderes del Estado, han de ser más tolerantes a la crítica. La protección al honor en estos casos ha de darse en sede civil, en virtud de que la sanción penal podría inhibir el control de la función pública necesario en una sociedad democrática. Este principio adopta, además, el estándar de la doctrina de la real malicia (*actual malice*), que considera que las sanciones a las expresiones sobre funcionarios públicos han de ser civiles, y únicamente en los casos en los que se difunda información falsa a sabiendas de ese carácter, con la intención expresa de causar daño o con un grosero menosprecio por la verdad⁵¹¹. De ahí que, a la luz de este principio y de los preceptos que lo sustentan, la imposición de las sanciones penales a las ofensas contra funcionarios públicos relacionadas con el ejercicio de sus funciones sería contraria a los criterios de necesidad y proporcionalidad en el marco de una sociedad democrática.

2. Incompatibilidad de las leyes de desacato con el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos

12. La figura del desacato se encuentra contemplada en varios códigos penales del hemisferio, y consiste en la sanción penal de las ofensas a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. En algunos casos se considera incluso, una figura de acción pública, es decir, que la persecución penal corresponde a los órganos acusadores del Estado (ministerios públicos, fiscalías o procuradurías). Este delito supone, por lo tanto, que todo el sistema represivo estatal se active para sancionar a quienes critican a funcionarios públicos y su gestión, lo cual es a todas luces contrario al principio democrático del control de quienes ejercen los poderes del Estado.

⁵¹⁰ Corteidh, La Colegiación Obligatoria de Periodistas, (Cfr). supra nota 2, parr. 47.

⁵¹¹ (Cfr). CIDH, Informe Anual 2000. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo II, Apend. B.

13. En el año de 1995⁵¹², la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió un informe en el que señaló que las leyes que establecen el delito de desacato son incompatibles con el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, pues encontró que no son acordes con el criterio de necesidad y que los fines que persiguen no son legítimos. La CIDH concluyó que ese tipo de normas se prestan para abuso como un medio para silenciar ideas y opiniones impopulares, y reprimen el debate necesario para el efectivo funcionamiento de las instituciones democráticas⁵¹³

14. Las leyes de desacato otorgan una protección a los funcionarios públicos de la que no disponen el resto de integrantes de una sociedad, e invierte el principio democrático que procura la sujeción del gobierno –y en consecuencia, de los funcionarios públicos- al escrutinio público, para prevenir o controlar el abuso del poder. Los ciudadanos tienen derecho de criticar y examinar las actitudes de los funcionarios en lo que se relaciona con su función pública. Este tipo de leyes, pueden tener un efecto disuasivo en quienes desean participar en el debate público por temor a acciones judiciales o a las sanciones, particularmente cuando no distinguen entre los hechos y los juicios de valor. La posibilidad de probar la verdad, al transferir la carga de la prueba a quien se manifiesta, no reduce este efecto, especialmente en los casos de los juicios de valor que no admiten prueba⁵¹⁴. En palabras de la Comisión “(...) la amenaza de responsabilidad penal por deshonestar la reputación de un funcionario público inclusive como expresión de un juicio de valor o una opinión, puede utilizarse como método para suprimir la crítica y los adversarios políticos”. Según la argumentación de la Comisión, el orden público encuentra su máxima garantía en una democracia funcional, por lo tanto, defender la figura de desacato en aras de la preservación del orden público contradice la lógica que sustenta la protección de la libertad de expresión y pensamiento en la Convención Americana⁵¹⁵.

15. Desde su creación, la Relatoría ha analizado el problema de las leyes de desacato por el peligro de que se conviertan en un mecanismo para silenciar el debate pluralista y democrático en torno de la gestión pública. El principio 11 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión se aboca a este problema:

11. 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.

16. Las preocupaciones de la Comisión y de la Relatoría son compartidas por otros organismos intergubernamentales, y organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo, que se han manifestado en el mismo sentido y han abogado por la derogación de estas leyes⁵¹⁶. A pesar de esto, en varios Estados de las Américas sobreviven estas normas.

⁵¹² En el marco de una solución amistosa resuelta el 20 de setiembre de 1994 respecto de una denuncia del periodista Horacio Verbitsky en contra de la República Argentina por haber sido condenado por el delito de desacato, las partes solicitaron a la Comisión que se pronunciara sobre la compatibilidad o incompatibilidad de la figura penal de desacato y la Convención Americana de Derechos Humanos.

⁵¹³ CIDH, Informe sobre la Compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, *Supra* nota 3.

⁵¹⁴ *Ibid.*, *supra* nota 3.

⁵¹⁵ *Ibidem*.

⁵¹⁶ En 1999 el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, junto con su homólogo de la OSCE, el Relator sobre Libertad de Medios de Comunicación, y el Relator para la libertad de expresión de la CIDH, se manifestaron a favor de la revisión de estas leyes por parte de los Estados. En el 2001, el Relator de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión se manifestó sobre este tema, así como el Banco Mundial en su informe anual sobre desarrollo de 2002, También se han manifestado organizaciones como la Sociedad Interamericana de Prensa, por medio de la

3. Los delitos de difamación (injurias, calumnias, etc.)

17. En sus informes anteriores, la Relatoría ha señalado su preocupación respecto del uso de las leyes de difamación criminal, entre ellas las figuras de injuria y calumnia, con el mismo propósito del desacato. Estas figuras, se refieren, en general, a la manifestación de expresiones que afecten el honor de una persona o a la falsa imputación de delitos. En el hemisferio, la práctica ha demostrado que muchos funcionarios públicos recurren al uso de estas figuras como un mecanismo para desincentivar la crítica. Tal como lo ha señalado la Relatoría en informes anteriores, "la posibilidad del abuso de tales leyes por parte de los funcionarios públicos para silenciar las opiniones críticas es tan grande en el caso de estas leyes como en el de las leyes de desacato".⁵¹⁷

18. La protección al honor, en abstracto, puede considerarse como un fin legítimo. Sin embargo, cuando el aparato represivo del Estado se dirige, por medio de una sanción penal, contra las expresiones sobre asuntos de interés público, la legitimidad de la sanción penal se diluye ya sea porque no existe un interés social imperativo que la justifique, o porque se convierte en una respuesta desproporcionada o, incluso, en una restricción indirecta⁵¹⁸.

19. Desde el punto de vista de la dogmática penal, el desacato no es sino una calumnia o injuria en la que el sujeto pasivo es, necesariamente, un funcionario público. Esta especificidad no se da en el caso de otros delitos contra el honor, aunque la aplicación de estas figuras pueden incluir a funcionarios públicos, personas públicas o en general, cuando se traten de expresiones sobre asuntos de interés público⁵¹⁹. Es evidente que la consideración sobre los efectos que pueda tener la sanción penal han sido determinantes en las decisiones de los órganos del sistema interamericano, en tanto ésta puede desincentivar el intercambio de opiniones y el libre debate democrático. De ahí que se desprenda la necesidad de la despenalización de las críticas a funcionarios públicos, figuras públicas o sobre asuntos de interés público⁵²⁰. Al respecto, la Comisión ha señalado:

[S]i se consideran las consecuencias de las sanciones penales y el efecto inevitablemente inhibitorio que tienen para la libertad de expresión, la penalización de cualquier tipo de expresión sólo puede aplicarse en circunstancias excepcionales en las que exista una amenaza evidente y directa de violencia anárquica {...}.

declaración de Chapultepec, Artículo XIX, con sus Principios sobre Libertad de Expresión y Protección de la Reputación. Asimismo, en el 2002, una serie de organizaciones firmaron una declaración en invitando a los Estados a derogar leyes que limitaran la crítica y en contra de una mayor protección al honor de funcionarios públicos. Entre esas organizaciones se encontraban: Alliance of Independent Journalists, de Indonesia, la Association de Journalistes du Burkina; Canadian Journalists for Free Expresión, Canadá; Center for Human Rights and Democratic Studies, Nepal; Center for Media Freedom and Responsibility, Filipinas, Centro Nacional de Comunicación Social, México; Committee to Protect Journalists, Estados Unidos; Ethiopian Free Press Journalists Association, Etiopía; Fédération professionnelle des journalistes du Québec, Canada; Fee Media Movement, Sri Lanka; Freedom House, Estados Unidos; Freedom of Expresión Institute, Sudáfrica; Independent Journalism Center, Moldova y Nigeria; Index on Censorship, Reino Unido; Instituto Prensa y Sociedad, Perú; Internacional Federation of Journalists, Belgium; Internacional Federation of Library Associations and Institutions (IFLA)-Free Access to Information and Freedom of Expresión (FAIFE); International Press Institute; Journalistes en danger, República Democrática del Congo; Media Institute of Southern Africa, Namibia; Pacifica Islands News Association, Islas Fiji; la Asociación para la Defensa del Periodismo Independiente (PERIODISTAS), Argentina; Press Union de Liberia; Thai Journalists Association, Tailandia; Timor Lorosa'e Journalists Association, West African Journalists Association, Senegal; y World Press Freedom Committee de Estados Unidos.

⁵¹⁷ (Cfr). CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2002. Vol. III. Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II.117 Doc. 5 rev. 1, 7 marzo 2003. (En adelante, Informe Anual 2002) Capítulo V. Parr. 17.

⁵¹⁸ (Cfr). CIDH, Informe Anual 2002, (cfr). *supra* nota 13, Capítulo V. Parr. 23.

⁵¹⁹ (Cfr). CIDH, Informe Anual 2002, (cfr). *supra* nota 13, Capítulo V, parr. 21.

⁵²⁰ (Cfr). CIDH, Informe Anual 2002, (cfr). *supra* nota 13, Capítulo V. Parr. 22.

La Comisión considera que la obligación del Estado de proteger los derechos de los demás se cumple estableciendo una protección estatutaria contra los ataques intencionales al honor y a la reputación mediante acciones civiles y promulgando leyes que garanticen el derecho de rectificación o respuesta. En este sentido, el Estado garantiza la protección de la vida privada de todos los individuos sin hacer un uso abusivo de sus poderes coactivos para reprimir la libertad individual de formarse opinión y expresarla⁵²¹.

20. No se trata aquí de negar el honor de quienes ejercen una función pública, sino que, su posible lesión cede frente a otro bien —en este caso la libertad de expresión— al que el cuerpo social le otorga preponderancia⁵²². En todo caso, los ataques al honor y a la reputación pueden protegerse por medio de sanciones civiles, siempre y cuando éstas sean proporcionales y permitan la consideración de la real malicia.

C. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

21. Durante el año 2004, la Corte Interamericana conoció y resolvió, por primera vez de manera directa, en dos casos relacionados con posibles violaciones a la libertad de expresión por la aplicación de leyes de difamación criminal. Ambas sentencias se constituyen en un norte a seguir por los Estados en los procesos de reforma que se emprendan en esta materia.

1. Precedentes generales de la Corte anteriores a 2004

22. En julio de 1985, el Estado de Costa Rica solicitó a la Corte su opinión consultiva respecto de la interpretación del artículo 13 de la Convención Americana en relación con la colegiación obligatoria de periodistas. Esta opinión consultiva⁵²³ sentó bases esenciales para la jurisprudencia, decisiones e informes del sistema interamericano en materia de libertad de expresión. La OC-5/85 desarrolló el contenido de la libertad de expresión y dibujó sus dos dimensiones: la individual y la social. La primera se refiere al derecho de todo individuo a manifestar sus opiniones y difundirlo por cualquier medio, mientras que la segunda se refiere a un derecho colectivo a recibir cualquier tipo de información y conocer la expresión del pensamiento ajeno⁵²⁴. Este contenido ha sido retomado en las decisiones posteriores del Tribunal.

23. Respecto de las responsabilidades ulteriores, la opinión consultiva en cuestión desarrolla los requisitos establecidos por la Convención Americana, y señala que se requiere que éstas respondan a la existencia de causales previamente establecidas y definidas de manera expresa y taxativa por la ley, las cuáles deben perseguir fines legítimos acordes con la Convención y deben ser necesarias para asegurar esos fines⁵²⁵. La Corte señaló además que estas responsabilidades deben ser acordes con el criterio de “necesidad en una sociedad democrática”, y por lo tanto, no es suficiente con demostrar su utilidad u oportunidad pues no deben limitar más de lo estrictamente necesario el ejercicio de la libertad de expresión.

24. En la sentencia del caso *Baruch Ivcher Bronstein vs. Perú* del año 2001⁵²⁶, la Corte, invocando jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos señaló que [la

⁵²¹ (Cfr). CIDH, Informe sobre la Compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, (cfr). supra nota 9.

⁵²² (Cfr). CIDH, *Informe Anual 2002*, (cfr). supra nota 13, Capítulo V. Parr. 26.

⁵²³ (Cfr). Corteidh, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*, (cfr). supra nota 2.

⁵²⁴ (Cfr). Corteidh, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*, (cfr). supra nota 2, parr. 30-32.

⁵²⁵ (Cfr). Corteidh, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*, (cfr). supra nota 2, parr. 39.

⁵²⁶ (Cfr). Corteidh, *Caso Ivcher Bronstein*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C. No. 74.

libertad de expresión] no sólo debe garantizarse en lo que respecta a la difusión de información o ideas que son recibidas favorablemente o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también en lo que toca a las que ofenden, resultan ingratas o perturban al Estado o a cualquier sector de la población⁵²⁷ La Corte también rescató la idea de que la libertad de expresión deja un margen reducido a las restricciones en el debate político o sobre cuestiones de interés público.⁵²⁸

a. **Caso Herrera Ulloa v. Costa Rica (2004)**

25. En 1995⁵²⁹, el periodista Mauricio Herrera Ulloa, del diario *La Nación*, de San José, publicó notas periodísticas en las que reproducía parcialmente informaciones aparecidas en medios de comunicación belgas sobre supuestos cuestionamientos a Félix Przedborski Chawa, un diplomático honorario de Costa Rica ante la Organización Internacional de Energía Atómica en Austria. El funcionario demandó al periodista por los delitos de difamación, calumnias y publicación de ofensas, a Herrera y al periódico *La Nación* como demandados civiles solidarios. El 29 de mayo de 1998, el Tribunal Penal del Primer Circuito Judicial de San José absolvió al periodista por ausencia del dolo requerido para la configuración de los delitos de difamación, calumnias y publicación de ofensas. Esa primera sentencia fue recurrida en casación, y anulada en una resolución del 7 de mayo de 1999 que ordenó un nuevo juicio. El proceso se volvió a realizar, y el 12 de noviembre de 1999, el Tribunal Penal del Primer Circuito Judicial de San José, dictó una sentencia⁵³⁰ en la que se declaraba sin lugar la prueba de la verdad (*exceptio veritatis*), y se condenaba al periodista Herrera como autor responsable de cuatro delitos de publicación de ofensas en la modalidad de difamación. Adicionalmente, al reportero y al diario se les condenaba solidariamente en lo civil, a indemnizar el supuesto daño moral causado. La sentencia obligaba, además, a la publicación de la parte dispositiva de la sentencia (conocida como “por tanto”), en el periódico *La Nación* a cargo de Herrera Ulloa. Al periódico *La Nación* se le ordenaba retirar el enlace que existía en su página en Internet entre el apellido Przedborski y los artículos querellados, y establecer una liga entre estos artículos y la parte dispositiva de la sentencia. Como consecuencia de esta sentencia, el nombre del periodista debía ser incluido en el registro judicial de delincuentes, como exige el ordenamiento jurídico costarricense. La sentencia fue recurrida en casación, y fue confirmada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en una resolución del 24 de enero de 2001.⁵³¹

26. En marzo del año 2001, el periodista Herrera Ulloa y los representantes del diario *La Nación* presentaron una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁵³². El 28 de enero de 2003, la Comisión sometió ante la Corte Interamericana una demanda contra el Estado de Costa Rica para que la Corte decidiera, entre otros, si el Estado

⁵²⁷ Ibid. Corteidh, Caso Ivcher Bronstein, (cfr. supra nota 22, parr. 152.

⁵²⁸ Ibid. Corteidh, Caso Ivcher Bronstein, (cfr. supra nota 22, parr. 155.

⁵²⁹ Las informaciones querelladas fueron publicadas los días 19, 20 y 21 de mayo y 13 de diciembre de 1995.

⁵³⁰ Sentencia N° 1320-99 del Tribunal Penal del Primer Circuito Judicial de San José, Grupo tres, de las 14:00 horas del 12 de noviembre de 1999.

⁵³¹ Resolución 2001-00084 de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, de las 14:35 horas del 24 de enero del 2001.

⁵³² Durante el proceso ante la Comisión, ésta solicitó a la Corte Interamericana que dictara medidas provisionales a favor de Mauricio Herrera. El 7 de septiembre de 2001, la Corte Interamericana dictó medidas provisionales, en las que se resolvió:

1. Requerir al Estado de Costa Rica que adopte, sin dilación, cuantas medidas fueran necesarias para dejar sin efectos la inscripción del señor Mauricio Herrera Ulloa en el Registro Judicial de Delincuentes hasta que el caso sea resuelto de manera definitiva por los órganos del sistema interamericano de derechos humanos.
2. Requerir al Estado de Costa Rica que suspenda la orden de publicar en el periódico “La Nación” el “por tanto” de la sentencia condenatoria dictada por el Tribunal Penal de Juicio del Primer Circuito Judicial de San José el 12 de noviembre de 1999, y que suspenda la orden de establecer una “liga”, en *La Nación Digital*, entre los artículos querellados y la parte dispositiva de esa sentencia.

había violado el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y que dejara sin efecto la sentencia condenatoria y se reparara a las víctimas⁵³³. El 2 de julio de 2004, la Corte Interamericana⁵³⁴ dictó una sentencia en la que declaró que el Estado costarricense había violado el derecho a la libertad de expresión de Mauricio Herrera Ulloa, y ordenaba, entre otros, dejar sin efecto, en todos sus extremos, la sentencia condenatoria del 12 de noviembre de 1999 en contra del periodista.⁵³⁵

27. En sus consideraciones y partiendo de su jurisprudencia en la materia, la Corte Interamericana, reiteró el papel esencial que cumple la libertad de expresión en una sociedad democrática.

Sin una efectiva libertad de expresión, materializada en todos sus términos, la democracia se desvanece, el pluralismo y la tolerancia empiezan a quebrantarse, los mecanismos de control y denuncia ciudadana se empiezan a tornar inoperantes y, en definitiva, se empieza a crear el campo fértil para que sistemas autoritarios se arraiguen en la sociedad.⁵³⁶

28. La Corte planteó además que quienes desarrollan actividades e influyen en situaciones de interés público deben estar más expuestos al escrutinio público y al debate que los privados, pues dicha exposición es esencial para el funcionamiento de la democracia: “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”⁵³⁷. Aclara la Corte que esto no significa que el honor de los funcionarios públicos no ha de ser protegido jurídicamente, sino que dicha protección debe ser acorde con los principios del pluralismo democrático. La distinción en cuestión no se funda, por lo tanto, en la calidad del sujeto sino en el interés público de sus actividades o actuaciones.⁵³⁸

29. La Corte consideró, además, que en el proceso penal seguido contra Herrera Ulloa se había desechado la *exceptio veritatis* porque el periodista no había logrado probar la veracidad de los hechos atribuidos por los medios belgas al ex diplomático costarricense. La Corte determinó que dicha exigencia constituía una limitación excesiva a la libertad de expresión, ya que producía un “efecto disuasivo, atemorizador e inhibitorio”⁵³⁹ sobre los periodistas, y en consecuencia, impedía el debate sobre temas de interés público.

b. Caso Ricardo Canese v. Paraguay (2004)

30. En agosto de 1992, en el marco de la campaña política para las elecciones presidenciales de 1993, el candidato a la presidencia, Ricardo Nicolás Canese Krivoshein ofreció declaraciones a medios paraguayos en las que cuestionó la idoneidad de su rival, el

⁵³³ Varias organizaciones internacionales de promoción y defensa de la libertad de expresión así como organizaciones de periodistas y medios de comunicación presentaron escritos en calidad de *amici curiae*. Entre ellos: el Committee to Protect Journalists, The Hearst Corporation, The Miami Herald Publishing Company, El Nuevo Día, La Prensa, The Reforma Group, Reuters Ltd., El Tiempo, Tribune Company, la Asociación para la Defensa del Periodismo Independiente (PERIODISTAS), la Sociedad Interamericana de Prensa, el Colegio de Periodistas de Costa Rica, Article XIX Global Campaign for Free Expression, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), el World Press Freedom Committee y Open Society Justice Initiative.

⁵³⁴ El juez Sergio García Ramírez emitió un voto concurrente razonado en el caso en cuestión.

⁵³⁵ El 24 de agosto de 2004, el Tribunal Penal de Juicio del Primer Circuito Judicial de San José dictó una resolución acatando la decisión de la Corte Interamericana, en la que ordenó cancelar la inscripción de Herrera en el Registro Judicial de Delincuentes y demás disposiciones de la sentencia del 12 de noviembre de 1999.

⁵³⁶ Corteidh, *Caso Herrera Ulloa v. Costa Rica*. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, parr. 116.

⁵³⁷ Corteidh, *Caso Herrera Ulloa v. Costa Rica*, (cfr. supra nota 31, parr. 129).

⁵³⁸ Corteidh, *Caso Herrera Ulloa v. Costa Rica*, (cfr. supra nota 31, parr. 129).

⁵³⁹ Corteidh, *Caso Herrera Ulloa v. Costa Rica*, (cfr. supra nota 31, parr. 132 y parr. 133).

candidato Juan Carlos Wasmosy, a quien atribuía presuntas irregularidades relacionadas con la construcción de la central hidroeléctrica binacional de Itaipú y su supuesta relación con la familia del ex dictador Alfredo Stroessner. Dicha edificación estuvo en parte a cargo de la empresa CONEMPA, de la que Wasmosy había sido Presidente de su Junta Directiva. El 23 de octubre de 1992, los directores de la empresa CONEMPA demandaron a Canese por los delitos de difamación e injuria. En sentencia del 22 de marzo de 1994, el Juez de Primera Instancia en lo Criminal del Primer Turno condenó a Canese declarándolo responsable de ambos delitos y le impuso una pena de cuatro meses de penitenciaría, el pago de una multa y costas. El Tribunal también lo condenó en lo civil. La decisión fue apelada, y el 4 de noviembre de 1997 el Tribunal de Apelación en lo Criminal, Tercera Sala, resolvió recalificar los delitos atribuidos a Canese, tipificándolos como difamación, redujo la condena de penitenciaría a dos meses así como el monto de la multa impuesta. Esta decisión también fue recurrida por múltiples medios por las partes. El 2 de mayo de 2001 la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia resolvió desestimar un recurso de nulidad, no hacer lugar a un recurso de revisión y en cuanto a un recurso de apelación, confirmó el acuerdo y sentencia del 4 de noviembre de 1997. En el transcurso del proceso, a Ricardo Canese se le había negado la posibilidad de viajar fuera del país en varias ocasiones.

31. El 2 de julio de 1998 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Recibió la denuncia sobre el caso. Luego del procedimiento respectivo, el 12 de junio de 2002, la Comisión sometió ante la Corte la demanda⁵⁴⁰ contra el Estado del Paraguay para que el Tribunal decidiera si el Estado había violado, entre otros, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

32. El 12 de agosto de 2002, Ricardo Canese y sus abogados presentaron un recurso de revisión ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia del Paraguay. El 11 de diciembre de 2002, la Sala Penal resolvió hacer lugar al recurso de revisión, anular las sentencias del 22 de marzo de 1994 y del 4 de noviembre de 1997, absolver de culpa y pena al señor Canese y cancelar todos los registros relacionados con el caso. Como parte de su razonamiento, el órgano judicial señaló que el nuevo Código Penal –vigente desde febrero de 1999- contenía causales de exención de responsabilidad penal en los casos de interés público.

33. El 31 de agosto de 2004, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó una sentencia en la que condenó al Estado del Paraguay, entre otros, por violación al derecho a la libertad de pensamiento y expresión en perjuicio de Ricardo Canese, y dispuso el pago de una indemnización en beneficio del señor Canese, así como las costas⁵⁴¹.

34. La sentencia de la Corte reiteró el concepto de que, en el caso de afirmaciones y apreciaciones vertidas en el curso de los debates políticos o sobre asuntos de interés público, debe existir un mayor margen de tolerancia⁵⁴².

35. En sus consideraciones respecto del artículo 13 de la Convención Americana, la Corte Interamericana resaltó la importancia de la libertad de expresión en el marco de una campaña electoral, en tanto que constituye “una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y

⁵⁴⁰ Varias organizaciones internacionales de promoción y defensa de la libertad de expresión así como organizaciones de periodistas y medios de comunicación presentaron escritos en calidad de *amici curiae*. Entre ellos: la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), la Sociedad Interamericana de Prensa y la Asociación para la Defensa del Periodismo Independiente (PERIODISTAS).

⁵⁴¹ El juez ad-hoc Emilio Camacho Paredes hizo conocer su voto concurrente razonado.

⁵⁴² (Cfr.) *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*. Sentencia del 31 de agosto de 2004, serie C, No. 111. parr. 97.

partidos que participan en los comicios y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión⁵⁴³. La Corte señaló la necesidad de que se proteja la libertad de expresión en el marco de una contienda electoral, pues todos han de poder indagar y cuestionar la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como disentir y confrontar sus propuestas, para formarse un criterio con miras al ejercicio del sufragio.⁵⁴⁴

36. Según la sentencia en cuestión, Ricardo Canese, al emitir sus declaraciones a los medios se referían a un asunto de interés público⁵⁴⁵ y que los medios de comunicación, al transmitirlos a los electores, contribuyeron a que el electorado contara con más información y “diferentes criterios previo a la toma de decisiones”.⁵⁴⁶

37. En este caso, la Corte determinó que no solo la condena impuesta a Canese durante ocho años, sino las restricciones para salir del país y el propio proceso penal constituyeron “una sanción innecesaria y excesiva por las declaraciones que emitió la presunta víctima en el marco de la campaña electoral {...}; así como también limitaron el debate abierto sobre temas de interés o preocupación pública y restringieron el ejercicio de la libertad de pensamiento y expresión del señor Canese de emitir sus opiniones durante el resto de la campaña electoral”⁵⁴⁷. Queda claro, en la argumentación de la sentencia que la Corte consideró que no existía un interés social imperativo que justificara la sanción penal.

38. Adicionalmente la Corte consideró que la sanción penal, el proceso y el impedimento de salida constituyeron medios indirectos de restricción a la libertad de expresión de Canese quien, luego de emitirse la condena, había sido despedido del medio de comunicación en el que trabajaba.

D. Avances en los procesos de reforma e interpretaciones judiciales a la luz de los estándares establecidos por el Sistema Interamericano de Protección Derechos Humanos

39. Si bien los procesos exitosos de derogación de las leyes de desacato y de reforma a la legislación sobre delitos contra el honor no han sido la norma en el hemisferio, en aquellos países en los que se han concretado, han significado un avance muy importante hacia la creación de un ambiente favorable al pleno ejercicio de la libertad de expresión y la consolidación de la democracia. Estos cambios son auspiciosos y, en algunos casos, permiten entrever un cambio significativo en la cultura política. Sobresalen los casos de El Salvador, Panamá y Perú. En otros Estados, por el contrario, se han estancado los procesos legislativos de reforma o se han dado interpretaciones jurisprudenciales restrictivas.

40. La Asamblea Legislativa de El Salvador aprobó, el 28 de octubre de 2004, una reforma al artículo 191 del Código Penal, para introducir una exclusión de delito respecto de los juicios o conceptos desfavorables en casos de interés público expresados o difundidos por quienes ejercen el periodismo, y publicados en medios de comunicación en el ejercicio de su labor. También se excluye de responsabilidad a los medios de comunicación. El nuevo artículo aprobado establece:

⁵⁴³ (Cfr). Caso Ricardo Canese vs. Paraguay, (cfr). supra nota 37, parr. 88.

⁵⁴⁴ (Cfr). Caso Ricardo Canese vs. Paraguay, (cfr). supra nota 37, parr. 90.

⁵⁴⁵ (Cfr). Caso Ricardo Canese, vs. Paraguay, (cfr). supra nota 37, parr. 93.

⁵⁴⁶ (Cfr). Caso Ricardo Canese, vs. Paraguay, (cfr). supra nota 37, parr. 94.

⁵⁴⁷ (Cfr). Caso Ricardo Canese, vs. Paraguay, (cfr). supra nota 37, parr. 106.

Art. 191.- No son punibles los juicios desfavorables de la crítica política, literaria, artística, histórica, científica, religiosa o profesional, ni los conceptos desfavorables expresados por cualquier medio por particulares en el ejercicio del derecho de la Libertad de Expresión, siempre que en el modo de proceder no demuestren un propósito calumnioso, injurioso o de ataque a la intimidad o a la propia imagen de una persona.

De igual manera, no son punibles los juicios desfavorables de la crítica política, literaria, artística, histórica, científica, religiosa o profesional, ni los conceptos desfavorables expresados o difundidos por quienes ejerzan el periodismo mediante noticias, reportajes, investigaciones periodísticas, artículos, opiniones editoriales, caricaturas y notas periodísticas en general, publicados en medios periodísticos escritos, radiales, televisivos e informáticos, en cumplimiento del deber de informar, en virtud del derecho de información o en ejercicio de su cargo o función.

En cualquiera de las situaciones reguladas en los dos incisos anteriores, no incurrirán en ningún tipo de responsabilidad penal, los medios escritos, radiales, televisivos e informáticos en que se publiquen los juicios o conceptos antes expresados, ni los que publiquen en el ejercicio legítimo de su derecho a informar. (El destacado es nuestro. Los dos últimos párrafos fueron introducidos por la reforma en cuestión).

41. En el caso de Panamá, la existencia y utilización de las leyes de calumnias e injurias y desacato, han sido señaladas como de especial preocupación de la Relatoría, pues habían permitido que algunos individuos fueran perseguidos, hostigados y/o encarcelados por expresar sus opiniones. En el año 2003, al aprobarse un informe sobre la situación de la libertad de expresión en Panamá, la Relatoría recomendó al Estado panameño derogar todas aquellas normas que consagran el delito de desacato⁵⁴⁸. Particular inquietud generaba el sustento constitucional que tenía la figura del desacato, en virtud del artículo 33 de la Constitución Nacional que señalaba:

Pueden penar sin juicio previo, en los casos y dentro de los precisos términos de la ley:

Los servidores públicos que ejerzan mando y jurisdicción, quienes pueden imponer multas o arrestos a cualquiera que los ultraje o falte al respeto en el acto en que estén desempeñando las funciones de su cargo o con motivo del desempeño de las mismas.

42. En 2004, y ante gestiones del Defensor del Pueblo de Panamá, la Asamblea Legislativa aprobó la eliminación de dicha norma. La reforma constitucional fue promulgada en la Gaceta Oficial el 15 de noviembre de 2004⁵⁴⁹. La Relatoría destaca este avance del Estado panameño e insta a sus autoridades a continuar con estos procesos, para derogar todas las normas que contemplan esta figura. Asimismo, invita a las autoridades a emprender los procesos necesarios de modificación de la legislación sobre calumnias e injurias por expresiones dirigidas a funcionarios públicos, personas públicas o particulares que se involucren voluntariamente en asuntos de interés público, con el fin de avanzar progresivamente hacia su despenalización. Esta reforma es necesaria en el país por el alto número de procesos por difamación que se han seguido contra periodistas, comunicadores sociales o colaboradores de medios de comunicación⁵⁵⁰. Si bien el 25 de agosto de 2004 la entonces Presidenta de la República Mireya Moscoso indultó a 87 periodistas mediante el

⁵⁴⁸ CIDH, *Informe sobre la Situación de la Libertad de Expresión en Panamá*. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, OEA/Ser.LV/II.117, Doc. 47, 3 de julio de 2003. Parr. 160.

⁵⁴⁹ Informe del Delegado Especial para la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información de la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, 14 de diciembre de 2004.

⁵⁵⁰ En su informe del año 2002, la Relatoría, citando un informe preparado por el Delegado Especial sobre Libertad de Expresión de la Defensoría del Pueblo de Panamá, dio cuenta de unos 90 procesos contra periodistas, comunicadores o colaboradores de medios de información.

Decreto Ejecutivo No. 317⁵⁵¹, la propia existencia de estas leyes de difamación, junto al precedente establecido por los procesos mencionados, podrían tener un profundo efecto intimidatorio para el pleno ejercicio de la libertad de expresión por el eventual uso que pueda hacerse de esas figuras.

43. En su informe anual de 2003, la Relatoría destacó que Perú había sido el único país que, durante ese año, había derogado el delito de desacato. El proceso que se inició en el año 2002, generó incluso una recomendación de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República en la que invocaba los argumentos de la CIDH y las recomendaciones de la Relatoría respecto de la necesidad de derogar esta figura⁵⁵². La derogación fue aprobada el 1 de mayo de 2003. El artículo eliminado establecía:

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

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

44. La Relatoría también ha recibido información sobre decisiones judiciales que en algunos aspectos son coincidentes con sus recomendaciones y las de la Comisión⁵⁵³, particularmente en materia de delitos contra el honor. Respecto del delito de desacato, la Relatoría destaca la decisión del 19 de marzo de 2004 de la Corte Suprema de Justicia de Honduras la cual, a través de la Sala de lo Penal, se pronunció a favor de la derogación del desacato, contemplada en el artículo 345 del Código Penal de Honduras. La Corte hondureña consideró que dicha figura protege de manera innecesaria a los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones. La Relatoría insta al Estado hondureño a tomar en consideración los argumentos y la recomendación de ese Tribunal nacional y, a la luz de la jurisprudencia del sistema interamericano de protección de derechos humanos, derogar la figura del desacato.

45. En contraste, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, en una decisión del 15 de julio de 2003, convalidó el delito de desacato, al conocer de una acción de nulidad por inconstitucionalidad contra varios artículos del Código Penal que establecen esa figura o permiten la utilización de otras normas de la legislación penal de la misma manera y con los mismos fines. La Comisión manifestó su preocupación por esta decisión en su Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Venezuela.⁵⁵⁴

46. Si bien, la Relatoría no ha recibido información de que, además de los países mencionados en este informe, otros Estados hayan concretado en el último bienio reformas legales tendientes a la derogación del delito de desacato y a la reforma a la legislación relacionada con los delitos contra el honor, sí ha sido informada sobre la tramitación de proyectos de ley en ese sentido en Perú, Costa Rica y Chile, así como en el interior de algunos países federados. Sí preocupan los continuos reportes sobre procesos judiciales

⁵⁵¹ *La Prensa*, 26 de agosto de 2004, en Periodistas Frente a la Corrupción (PFC), "87 periodistas indultados", <http://portal-pfc.org/index.php?seccion=perseguidos/2004/051.html>.

⁵⁵² Dictámen de la Comisión de Derechos Humanos recaído en los proyectos de ley Nros.3573/2002-CR y 4054/2002-CR mediante los cuáles se propone derogar el artículo 374 del Código Penal, Congreso del Perú, 15 de noviembre de 2002.

⁵⁵³ En el Capítulo II del presente informe se mencionan varios casos en los apartados referentes a los progresos que se han presentado en la situación de cada uno de los países.

⁵⁵⁴ Ver: <http://www.cidh.org/Relatoria/listDocuments.asp?categoryID=10>

seguidos en varios países del hemisferio en contra de periodistas, comunicadores o particulares que se manifiestan sobre asuntos de interés público. La Relatoría insta a los Estados miembros a continuar con los procesos de modificación legislativa iniciados y a emprender todos aquellos que sean necesarios para garantizar el pleno ejercicio de la libertad de expresión, tomando en consideración la jurisprudencia del sistema interamericano.