



unesco

Cuadernos de Discusión de  
Comunicación e Información

29

ISSN: 2301-1424

# Ataques legales contra el periodismo de investigación y la participación en asuntos de interés público en América Latina: Estado del arte y recomendaciones

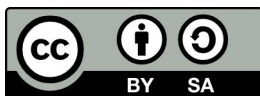
Edison Lanza



Publicado en 2024 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, (7, place de Fontenoy, 75352 París 07 SP, Francia) y la Oficina Regional de la UNESCO en Montevideo (Luis Piera 1992, Piso 2, 11200 Montevideo, Uruguay).

© UNESCO 2024

ISSN 2301-1424 Rev.



Esta publicación está disponible en acceso abierto bajo la licencia Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>). Al utilizar el contenido de la presente publicación, los usuarios aceptan las condiciones de utilización del Repositorio UNESCO de acceso abierto (<http://www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-sp>).

Los términos empleados en esta publicación y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma alguna de posición de parte de la UNESCO en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.

Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de las organizaciones que coordinaron y/o apoyaron este trabajo, ni las comprometen.

Autor: Edison Lanza

Coordinación y edición general de los Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información:  
Rosa M. González, Consejera Regional en Comunicación e Información para América Latina y el Caribe, UNESCO

Maquetación: editáonline

Foto de tapa: Adobe Stock

# **Ataques legales contra el periodismo de investigación y la participación en asuntos de interés público en América Latina:** **Estado del arte y recomendaciones**

Edison Lanza

# Índice

<b>Una invitación al debate</b> .....	6
<b>Resumen ejecutivo</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	8
<b>1. Panorama de los ataques legales a la prensa en la región</b> .....	10
1.A. El uso de derecho penal y otras figuras criminales contra la prensa .....	10
1.B. El uso de derecho civil y acciones <i>SLAPPs</i> para desalentar la actividad periodística en la región .....	11
<b>2. Marco jurídico global e interamericano en relación con las limitaciones admisibles a la libertad de expresión</b> .....	15
<b>3. Derecho comparado relacionado con la prevención de los ataques a la difusión de información de interés público y a la participación en asuntos públicos</b> .....	18
<b>¿Cómo pueden los/las operadores/as judiciales identificar los litigios estratégicos contra la participación pública (SLAPPs)?</b> .....	21
<b>Recomendaciones generales</b> .....	22
<b>Sobre el autor</b> .....	25

# Una invitación al debate

Hace más de tres siglos, el pensador, poeta y político británico John Milton publicó uno de los textos más importantes y conocidos contra la censura: *Aeropagítica*. El mismo fue uno de los catalizadores de un importante debate sobre la protección de la libertad de expresión y de prensa.

Muchos siglos antes que él, los griegos produjeron sólidas discusiones sobre la importancia de la *doxa* (opinión) para la democracia.

Los debates sobre la centralidad de la libertad de expresión y del acceso a la información para las democracias, así como para el desarrollo y la protección y promoción de otros derechos humanos no son para nada una novedad.

Sin embargo, no hay duda que la aparición y desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación e información, particularmente la expansión de Internet, ofrecen una dimensión singular e inédita a estas discusiones.

Las repercusiones en el sistema de protección y promoción de los derechos humanos en la consolidación de las democracias, el desarrollo, la toma de decisiones, las políticas públicas y, finalmente, en la vida cotidiana de cada ciudadano y ciudadana son sin precedentes.

El avance de las sociedades del conocimiento está íntimamente relacionado con la profundización de las discusiones sobre el derecho a la libertad de expresión y al acceso universal a la información en un mundo cada vez más conectado. Libertad de prensa, desarrollo de medios de comunicación, gobernanza de Internet, desinformación, inteligencia artificial y el periodismo como bien común, gobiernos abiertos y transparentes, alfabetización mediática e informacional, son algunos de los muchos temas que están sobre la mesa.

La Oficina Regional de UNESCO en Montevideo, buscando promover la función de laboratorio de ideas de la Organización, ofrece estos Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información.

Producidos por los y las principales expertos/as en cada tema, el objetivo central es ofrecer insumos para que tomadores/as de decisión y formuladores/as de políticas públicas puedan tener en cuenta distintos ángulos de los asuntos que están en el orden del día de la agenda internacional, siempre teniendo como eje conductor los estándares internacionales existentes.

No se pretende ofrecer la última palabra. Al contrario, lo que se desea es contribuir a un debate cada vez más informado y plural sobre cuestiones centrales de ayer, hoy y mañana.

¡Buena lectura!

# Resumen ejecutivo

El incremento de las amenazas de tipo legal contra la libertad de expresión en América Latina y el Caribe constituye una tendencia preocupante, que afecta de manera directa al sistema democrático. En base a diversas fuentes, este informe registra un persistente aumento de litigios penales y demandas civiles que persiguen el objetivo de desalentar a quienes realizan investigaciones periodísticas, así como afectar la sustentabilidad financiera del medio de comunicación que las difunde.

Se trata de estrategias de litigio desarrolladas por autoridades y personalidades con poder económico que alegan falsedades o abusos en el ejercicio de la libertad de expresión, con el fin de abrir procesos judiciales largos, costosos e intrincados que afectan de manera desproporcionada a quienes investigan y difunden información crítica para la rendición de cuentas y el debate público.

Este tipo de litigios también socava el periodismo independiente, que se encuentra amenazado por un persistente deterioro de los modelos de negocio, la creciente represión de la libertad de prensa en varios países y las amenazas contra la seguridad de las/los periodistas, como advierte la UNESCO en su informe sobre las *Tendencias Mundiales de Libertad de Expresión y Desarrollo de los Medios*.

Este escenario requiere de una justicia capacitada para identificar los abusos del sistema judicial que amenazan la libertad de expresión, así como la aprobación de instrumentos legales que permitan desestimar de manera temprana este tipo de demandas. Sin embargo, lejos de avanzar en legislación para prevenir las demandas estratégicas contra el interés público, algunos Estados incorporan normas vagas y ambiguas que pueden resultar en la criminalización de la crítica y el periodismo independiente.

No obstante este panorama, la región cuenta con estándares sólidos para proteger la difusión de información de interés público, a lo que se suma un repertorio de decisiones relevantes de las altas cortes regionales y nacionales que han identificado y limitado el uso del sistema judicial para acosar a quienes informan sobre asuntos de interés público.

El presente informe también aporta soluciones legales y judiciales comparadas, a partir del relevamiento de legislación *anti-slap* aprobada en distintas jurisdicciones, así como estándares construidos en el marco de organismos internacionales. Este conjunto de buenas prácticas permitirá a los distintos actores involucrados en la protección de la libertad de expresión acceder a las mejores prácticas internacionales para mitigar el fenómeno.

# Introducción

La democracia como sistema que protege el debate público, la participación amplia, el pluralismo y los derechos humanos atraviesa una serie de tensiones y desafíos.<sup>1</sup> En efecto, el informe *Freedom in the World 2023* elaborado por *The Freedom House*, señala que por 17º año consecutivo se registra un declive de las libertades y la democracia, producto de la expansión de regímenes autoritarios, el aumento en las violaciones de derechos humanos y la creciente polarización dentro de democracias ya consolidadas.<sup>2</sup>

Según el Índice de Democracia elaborado por la Unidad de Inteligencia de *The Economist*, los indicadores democráticos no han experimentado una recuperación sustancial en los últimos dos años, incluso en la mayoría de los países que operan bajo estándares democráticos, a pesar de la progresiva eliminación de muchas de las medidas restrictivas de derechos y libertades impuestas debido al COVID-19.<sup>3</sup>

En un contexto de deterioro de la convivencia democrática, han surgido restricciones a la libertad de expresión, la libertad de los medios de comunicación y periodistas para realizar investigaciones y publicar información de interés público. “El periodismo independiente se encuentra en peligro puesto que se enfrenta a un deterioro de los modelos de negocio, a la creciente represión de la libertad de prensa y a continuas amenazas contra la seguridad de las/los periodistas”, concluyó el último informe de UNESCO sobre las *Tendencias Mundiales de Libertad de Expresión y Desarrollo de los Medios*.<sup>4</sup>

El incremento de las amenazas de tipo legal contra la libertad de expresión resulta un retroceso preocupante de uno de los pilares que sustentan las sociedades democráticas. De acuerdo al informe de UNESCO sobre *El mal uso del sistema judicial para atacar la libertad de expresión: tendencias y respuestas*, pese a que entre 1993 y 2012 al menos 12 países habían derogado sus leyes de desacato y difamación sobre cuestiones de interés público, se ha incrementado la tendencia a legislar con la intención de regular diversas formas de expresión. Este tipo de legislación, termina siendo utilizada para criminalizar discursos protegidos por la libertad de expresión.<sup>5</sup>

Se trata de normas que recurren al derecho penal para sancionar expresiones con contornos ambiguos o indefinidos como desinformación, seguridad nacional, terrorismo, o la inclusión de restricciones en un marco legal más amplio, como las que sancionan ciberdelitos y buscan proteger la ciberseguridad.

En este marco, la UNESCO también ha reparado en la creciente problemática de la utilización de demandas civiles como herramienta de disuasión contra el ejercicio de la libertad de expresión y la participación ciudadana. Este uso abusivo del sistema judicial es conceptualizado por los

1 Democracy Index Unit 2022 de The Economist disponible aquí <https://bitly.cx/sNF3F>

2 Informe Freedom House 2023 “Libertad en el mundo 2023” disponible aquí <https://bitly.cx/1Z2R>

3 Democracy Index Unit 2022 de The Economist disponible aquí <https://bitly.cx/sNF3F>

4 Tendencias Mundiales de Libertad de Expresión y Desarrollo de los Medios (2022): <https://bitly.cx/jK7yB>

5 El “mal uso” del sistema judicial para atacar la libertad de expresión: tendencias, retos y respuestas (2022): <https://bitly.cx/wJvq>

organismos internacionales como “Litigio Estratégico contra la Participación Pública” (*SLAPPs*, por su sigla en inglés).<sup>6</sup>

Se trata de la interposición de demandas que generalmente se dirigen contra medios de comunicación, periodistas de investigación y defensores de derechos humanos, por parte de funcionarios/as y personas en posiciones de poder. Este tipo de acciones se sustenta en acciones civiles sofisticadas –aunque también pueden darse en contextos de procesos penales–, y son interpuestas como represalia por la difusión de un asunto que incomoda o interpela a funcionarios/as públicos/as, corporaciones con intereses económicos o personas de alto perfil, que tienen el respaldo económico suficiente para intimidar a la prensa, a organizaciones no gubernamentales y a defensores de derechos humanos.

Más que la búsqueda de justicia, este tipo de litigio persigue el objetivo de generar un efecto de censura y desalentar a quienes enfrentan demandas, detener investigaciones periodísticas o afectar la sustentabilidad financiera del medio de comunicación que las difunde. En suma, una estrategia para someter a quienes aportan información crítica para el debate público a procesos largos, costosos e intrincados, algunos incluso de carácter transnacional, basado en supuestos errores o abusos en el ejercicio de la libertad de expresión.

Al respecto, la Relatora Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión de Naciones Unidas en su informe sobre el “*Fortalecimiento de la libertad de los medios de comunicación y la seguridad de las/los periodistas en la era digital*” indicó que, tanto gobiernos como agentes privados presentan cada vez más denuncias contra periodistas, medios y defensores de derechos humanos por calumnias o difamación con reclamos exorbitantes: “Bajo la apariencia de juicios ordinarios, estas acciones convierten asuntos de interés público en disputas privadas”, reflexionó.<sup>7</sup>

El presente trabajo releva el estado de situación y las tendencias en relación con el acoso legal en América Latina, con especial foco en el uso de demandas civiles por parte de funcionarios/as públicos/as y de personas públicas con poder y recursos para retraer a quienes investigan abusos de poder, hechos de corrupción, cuestiones ambientales o violaciones de derechos humanos. El análisis de casos que transcurren en distintas jurisdicciones de la región, permite identificar las características comunes del fenómeno a nivel regional y su inserción en las tendencias globales.

También resume los avances del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) para proteger las libertades de las amenazas legales. En efecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), han abordado parcialmente el fenómeno de las demandas *SLAPPs*, en particular a través de casos individuales que permiten extraer estándares para el abordaje del problema, así como decisiones que abordan los parámetros de veracidad exigibles a los medios de comunicación. Del mismo modo, otra serie de decisiones desestimula la fijación de indemnizaciones desproporcionadas por parte de los/as operadores/as judiciales, en el contexto de litigios contra la prensa.

Finalmente se desarrollan recomendaciones para desarrollar estándares y legislación regional, a partir del estudio de normativas a nivel comparado, que permitan alcanzar un umbral integral en la protección de la libertad de prensa y expresión.

6 El término fue acuñado por los profesores canadienses George W. Pring y Penelope Canan en su libro “*SLAPPs: Getting Sued for Speaking Out Strategic Lawsuits Against Public Participation*”.

7 Informe “*Fortalecimiento de la libertad de los medios de comunicación y la seguridad de periodistas en la era digital*” disponible aquí <https://www.ohchr.org/es/documents/thematic-reports/ahrc5029-reinforcing-media-freedom-and-safety-journalists-digital-age>



# 1. Panorama de los ataques legales a la prensa en la región

## I.A. El uso de derecho penal y otras figuras criminales contra la prensa

A pesar de los avances normativos experimentados en la región en las últimas décadas, los desafíos en materia de criminalización de expresiones de interés público siguen siendo un tema pendiente para buena parte de América Latina y el Caribe.

Si bien 12 países de América Latina y el Caribe han reformado las leyes penales para proteger la información y opinión de interés público, sobre todo en la primera década de este siglo, alguna forma de penalización de la difamación se mantiene en 29 de los 33 estados que forman parte de la región.

Como lo ha reconocido la UNESCO y otros observadores globales, una serie de decisiones recientes de la Corte IDH reitera que la utilización del derecho penal para sancionar controversias en las que esté en juego el interés público es contraria a la Convención Americana. Como alternativa, el SIDH sugiere dirimir las controversias entre libertad de expresión y la reputación de funcionarios/as públicos/as, así como de personas que voluntariamente tiene una alta exposición pública, a través del ejercicio del derecho de rectificación o respuesta, así como en la arena civil bajo parámetros que obliguen al denunciante a probar la falsedad y la real malicia del autor/a.<sup>8</sup>

No obstante, en el contexto de la intensificación del discurso estigmatizante hacia la prensa, se afirma la tendencia de recurrir con mayor frecuencia a la presentación de demandas penales y civiles contra periodistas y medios de comunicación, por parte de funcionarios/as que deberían estar sometidos/as a un escrutinio público robusto.<sup>9</sup>

El informe citado sobre *Tendencias Mundiales de Libertad de Expresión y Desarrollo de los Medios; Mal uso del Sistema Judicial para atacar la libertad de expresión: tendencias, retos y respuestas* de la UNESCO también llama la atención sobre el aumento de propuestas legislativas que incluyen figuras penales vagas y ambiguas para sancionar expresiones presuntamente no protegidas por el derecho a la libertad de expresión. En efecto, al menos 57 leyes y reglamentos fueron adoptados o enmendados en 44 países durante la última década, entre ellos varios de la región, con lenguaje ambivalente y castigos desproporcionados, que amenazan la libertad de expresión en línea y la libertad de prensa.<sup>10</sup>

Un ejemplo de esta tendencia son las denominadas “Leyes contra el Odio”, sancionada con el supuesto objetivo de promover la diversidad, la tolerancia y erradicar distintas formas de discurso no protegido. A juicio de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, tales

8 UNESCO, Actualización de la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre libertad de expresión, Caja de herramientas para escuelas judiciales iberoamericanas: formación de formadores en libertad de expresión, acceso a la información pública y seguridad de periodistas (módulo 5). <https://bitly.cx/ihVH>

9 Ver Informes Anuales 2022 y 2023 de la Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la CIDH, disponibles aquí: <https://bitly.cx/amzEh>; <https://bitly.cx/lcuPQ>

10 El “mal uso” del sistema judicial para atacar la libertad de expresión: tendencias, retos y respuestas (2022), <https://bitly.cx/wlvq>

restricciones podrían impedir de forma severa el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y generar un fuerte efecto intimidatorio incompatible con una sociedad democrática.<sup>11</sup>

La utilización de la ley penal para la protección del honor tiene serios impactos para la libertad de expresión: la defensa penal insume tiempo y recursos financieros, daña la carrera profesional e imagen de las/los periodistas y conlleva efectos psicológicos. En algunos casos incluso aparece la aplicación de penas privativas de libertad, lo que genera un efecto inhibitorio y de autocensura desproporcionado entre los medios y periodistas.<sup>12</sup>

Al respecto, casos recientes de utilización del derecho penal para perseguir a periodistas en la región encendieron las alarmas. Así por ejemplo, el periodista de investigación José Rubén Zamora, director del diario El Periódico de Guatemala, fue condenado a prisión por el delito de lavado de activos. Tanto sus colegas, la sociedad civil de la región y organismos de derechos humanos, coinciden en que el proceso que lo mantiene en prisión desde hace meses parece constituir una represalia por sus artículos que relacionan a altos funcionarios/as del gobierno con hechos de corrupción, en un contexto de deterioro de la democracia en Guatemala.<sup>13</sup>

Por otra parte, llamó la atención la condena a dos años de prisión (suspendida) que recibieron el periodista peruano Christopher Acosta y el editor Jerónimo Pimentel, la cual despertó la atención internacional. La condena fue a consecuencia de una querrela por difamación que interpuso un empresario y político peruano retratado en el libro ‘Plata como Cancha’.

En relación con el uso del derecho penal, tanto la CIDH como la Corte IDH coinciden en que penalizar la difusión de información sobre funcionarios/as públicos/as o que involucren asuntos de interés público afecta en forma desproporcionada las funciones de la libertad de expresión en el sistema democrático. Por lo tanto, recomienda a los Estados reformar este tipo de delitos y acudir a vías alternativas, como el derecho de respuesta o a las sanciones civiles proporcionadas, para resolver eventuales conflictos entre la libertad de expresión y el honor de los funcionarios/as involucrados/as.<sup>14</sup>

## 1.B. El uso de derecho civil y acciones *SLAPPs* para desalentar la actividad periodística en la región

Como se mencionó en la introducción, la amenaza penal no es la única de tipo legal que afecta al periodismo en América Latina. En los últimos años se constata un marcado aumento de las acciones de difamación civil, que se utilizan indebidamente para atacar a periodistas que publican contenidos que afectan a funcionarios/as públicos/as o actores con poder de hecho en la sociedad.

Entre 2020 y 2023 la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH (RELE) documentó decenas de demandas y acciones del tipo *SLAPPs* en la región. En ese período, al menos 22 demandas civiles en 14 países, tuvieron como destinatarios a periodistas, medios de comunicación y activistas, en general acompañadas por reclamos de indemnizaciones desproporcionadas. Estas

11 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión: <https://bitly.cx/60NO>

12 <https://bitly.cx/j7wEZ>

13 Reporteros Sin Fronteras (pág. 39): <https://bitly.cx/bwLpz>

14 UNESCO, Actualización de la Jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre Libertad de Expresión, Caja de herramientas para escuelas judiciales iberoamericanas: formación de formadores en libertad de expresión, acceso a la información pública y seguridad de periodistas (módulo 5). <https://bitly.cx/ihVH>

acciones fueron interpuestas invariablemente como respuesta a reportajes, investigaciones u opiniones relativas a asuntos de interés público.<sup>15</sup>

No obstante, al tratarse de países con contextos diversos para el ejercicio del periodismo, las acciones examinadas guardan aspectos en común: están relacionadas con casos de interés público; y los demandantes son funcionarios/as con representación política (desde presidentes, vicepresidentes, legisladores, funcionarios/as y ex funcionarios/as) o actores con poder económico. Asimismo, los montos de las indemnizaciones solicitadas varían de acuerdo a los países, pero van desde los 50 mil dólares estadounidenses a importes que pueden llegar a los 500 millones de dólares estadounidenses.

En Panamá, el diario La Prensa recibió 11 demandas civiles consecutivas en su contra, a las que hay que añadir solicitudes de medidas cautelares para congelar sus cuentas bancarias. Esta estrategia fue seguida también por un ex mandatario panameño que presentó, contra el mismo medio, 17 demandas penales entre 2015 y 2020, acompañadas de reclamaciones civiles por 40 millones de dólares estadounidenses.

Las denominadas acciones *SLAPPs* también son utilizadas por actores privados. En Ecuador, una empresa petrolera fue denunciada en numerosas ocasiones por acosar judicialmente a quienes iniciaron acciones por los derrames de petróleo y contaminación al medio ambiente en el país.<sup>16</sup> En un litigio que duró más de veinte años, activistas y miembros de una comunidad indígena denunciaron la aplicación de técnicas contaminantes y el daño irreparable a diferentes zonas de la Amazonia.<sup>17</sup>

En un reciente caso resuelto por la Corte IDH, el tribunal advirtió que “la normativa chilena permitió que un senador presentara una demanda estratégica contra la participación pública o ‘*SLAPPs*’, que tuvo por objeto silenciar a una persona que difunde declaraciones de interés público sobre hechos eventualmente irregulares”<sup>18</sup>. De esta forma, la Corte IDH consideró que la imposición de la condena al activista Baraona Bray afectó su derecho a la libertad de expresión, y que el uso del mecanismo penal generó un efecto amedrentador (“chilling effect”), ya que inhibió la circulación de ideas, opiniones e información por parte de terceros.

Algunos casos, incluso ya decididos por la justicia, muestran el riesgo de estas prácticas para el debate público. El informe anual 2020 la RELE-CIDH manifiesta su preocupación por el incremento de demandas civiles por difamación por sumas elevadas en contra de periodistas y medios de prensa críticos al gobierno en todo el hemisferio.<sup>19</sup>

Algunos casos incluso se han vuelto emblemáticos: el 11 de agosto de 2015, el expresidente de la Asamblea Nacional de Venezuela interpuso una demanda civil contra el periódico *El Nacional*, luego de que el medio replicara un trabajo del diario español *ABC* que lo señalaba por estar supuestamente vinculado con negocios de narcotráfico. El 31 de mayo de 2018, un Tribunal de primera instancia condenó a *El Nacional* al pago de una indemnización de mil millones de Bolívares. Además, ordenó la indexación judicial del monto establecido en la condena. El 14 de noviembre de 2018, se declaró firme dicha sentencia.

15 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, CIDH; ver informes anuales 2020 (párrafos 66, 107, 119, 328, 623, 632, 698, 730, 811, 994, 1082, 1085 y 1089); 2021 (párrafos 258, 740, 847 y 892d); y 2022 (párrafos 133, 656 y 994). <https://bitly.cx/6mq4>

16 Informe sobre el caso desarrollado por GREENPEACE disponible aquí: <https://bitly.cx/JhOp>

17 <https://bitly.cx/xyHXv>

18 Corte IDH. Caso Baraona Bray Vs. Chile. Sentencia de 234 de noviembre de 2022, párr. 127.

19 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, CIDH; Informe Anual 2020, pág. 208, párr. 623.

Finalmente, efectivos de la Guardia Nacional venezolana llevaron a efecto el embargo de “todos los bienes” del diario El Nacional y la sede del histórico periódico en Caracas como parte de la indemnización ordenada por el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) por “daño moral” del funcionario/a.<sup>20</sup>

Entre 2007 y 2010 México avanzó en la despenalización de los delitos de difamación e injurias en su Código Penal Federal. Estos cambios a nivel federal llevaron a varios Estados mexicanos a implementar reformas similares. Sin embargo, el país sigue presentando uno de los contextos más hostiles para el ejercicio periodístico.<sup>21</sup>

La Primera Sala de la Suprema Corte de México se pronunció en 2018 acerca de la demanda iniciada por un empresario de un conglomerado de medios contra la periodista Carmen Aristegui, a raíz de los dichos publicados en un libro que analiza el presunto conflicto de intereses en la adquisición de una casa por parte de un ex presidente de la República. En el prólogo del libro, Aristegui incluyó referencias a la persecución de la que fue objeto, y narró que, a poco de publicarse la investigación sobre los bienes del ex Presidente—, la empresa de medios para la que trabajaba dio de baja su programa radial.

La Suprema Corte finalmente desestimó la demanda del empresario y amparó el derecho a la libertad de expresión de Aristegui con “el máximo nivel de protección”, y consideró que se trató de una demanda civil desproporcionada. Adhiriendo a los estándares internacionales, la Corte mexicana entendió que resultaban aplicables los criterios de real malicia y de *exceptio veritatis* que protegen a quien difunde una noticia de interés público, como la incluida en el libro publicado por la periodista. Por el contrario, quedó probado que Aristegui actuó con la diligencia suficiente exigida por la protección constitucional, no siendo necesario que se ingresara a probar la veracidad de los hechos relatados.

En marzo de 2022, también en México, en otro caso de alto perfil público, un ex Gobernador de Coahuila presentó una abultada demanda civil contra el periodista y académico Sergio Aguayo. El político argumentó que Aguayo abusó de la libertad de expresión y afectó su derecho al honor al publicar una columna haciendo referencia a su situación frente a hechos de presunta corrupción, incluyendo fuertes críticas respecto a su gestión como gobernador. Por esta demanda, un tribunal civil condenó al periodista a pagar al político 10 millones de pesos mexicanos “por concepto de daños punitivos”, además de “gastos y costas generados”.<sup>22</sup>

En revisión de dicha sentencia, la Suprema Corte de Justicia de México, adoptó una vez más una robusta decisión para limitar las demandas civiles desproporcionadas. La alta Corte dijo que los hechos relatados en la columna fueron verificados mediante el acceso a un documento judicial; el hecho de no contar con una resolución judicial firme sobre la detención del político, no disminuye la protección otorgada al periodista que actúa diligentemente: “La pretensión de que sólo resoluciones firmes que hayan causado estado puedan ser utilizadas como fuentes para un artículo o reportaje equivaldría a la aniquilación del periodismo investigativo”, subrayó. Según la sentencia, las expresiones publicadas referían a hechos notorios y de interés público, como el desempeño y detención de un gobernador durante sus funciones.<sup>23</sup>

20 Un ejemplo ilustrativo puede verse en: Deutsche Welle (DW). 2021. “La Justicia venezolana embarga la sede del diario El Nacional”. DW. el 15 de mayo de 2021. <https://bitly.cx/6mq4>

21 <https://articulo19.org/wp-content/uploads/2021/05/INFORME-LEYES-DEL-SILENCIO.pdf>

22 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Informe Anual 2019, página 210: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/ESPIA2019.pdf>

23 <https://elpais.com/mexico/2022-03-17/la-suprema-corte-absuelve-a-sergio-aguayo-de-los-cargos-de-dano-moral-contra-humberto-moreira.html>

Otro caso interesante es el de Uruguay, que desde el año 2009 cuenta con una legislación (Ley N° 18.515) que exonera de responsabilidad penal a quienes difundan información y opiniones de interés público, salvo que se actúe con malicia y temeridad. Al incorporar los estándares internacionales que protegen la libertad de expresión, la reforma legislativa estableció las decisiones de los organismos internacionales de derechos humanos como criterios de interpretación judicial. Durante los años que siguieron a esta reforma, la Justicia Penal rechazó de forma consistente la utilización de las denuncias penales contra medios y periodistas para dirimir discusiones sobre afectaciones a la reputación y buen nombre de funcionarios/as públicos/as y personas involucradas en asuntos de interés público.<sup>24</sup> Sin embargo, esa tendencia se revirtió y durante 2022 la organización CAinfo recopiló 19 procesos judiciales iniciados contra periodistas o medios, buena parte de ellos a partir de demandas civiles que incluyen pedidos de indemnizaciones desproporcionados.<sup>25</sup>

En abril de 2022 una ex jerarca del Ministerio de Desarrollo Social inició una acción civil contra el periódico La Diaria. Tras la publicación de la nota, la funcionaria renunció a su cargo y demandó al medio por un total de 450.000 dólares estadounidenses alegando daño moral y lucro cesante. Luego de más de un año de proceso civil, la sentencia de primera instancia señaló que la publicación de La Diaria fue legítima en el marco de la libertad de prensa, el derecho de las personas a recibir información y el interés público de la noticia; y que dio a conocer en forma fidedigna el contenido de un expediente al que se accedió por vía legal.<sup>26</sup>

24 Jackson, Matías y Saettone, Mariela; Guía sobre Libertad de Expresión, Acceso a la Información y Seguridad de Periodistas en el derecho uruguayo, Facultad de Derecho, Udelar, págs 35 a 50, 2020.

25 <http://www.cainfo.org.uy/sitio/wp-content/uploads/2022/04/CAINFO-INFORME-FINAL-2022.pdf>

26 <https://www.elobservador.com.uy/nota/contadora-que-viajo-con-toma-perdio-juicio-contra-polemica-en-el-bar--2023330175015>

## 2. Marco jurídico global e interamericano en relación con las limitaciones admisibles a la libertad de expresión

La libertad de expresión cumple un rol fundamental en el proceso deliberativo y en la vida democrática de los países. Se trata de un derecho fundamental para la existencia de la libertad de prensa, la participación ciudadana, el combate a la corrupción y los abusos de poder, así como la deliberación sobre asuntos de interés público. Resulta además una condición necesaria para el ejercicio de los demás derechos fundamentales.

Los instrumentos de Derechos Humanos no hacen referencia expresa al fenómeno de las acciones *SLAPPs*, y tampoco existe un instrumento específico sobre el tema. No obstante, la protección contra este tipo de demandas puede extraerse del marco internacional y regional de protección a la libertad de expresión. Los artículos 19 y 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los artículos 19, 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos garantizan la protección de los derechos a la libertad de expresión y a la libre asociación de manera amplia y establecen un sistema estricto de excepciones.

A nivel regional, el artículo 13 de la Convención Americana establece la protección del derecho a la libertad de expresión sin censura previa, así como las condiciones estrictas bajo las cuales se pueden establecer límites que deben ser: i) aprobados por ley (en sentido formal y material); ii) responder a un interés legítimo y iii) cuyas sanciones deben responder a principios de necesidad y proporcionalidad en el marco de una sociedad democrática.

En su informe de 2022 ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, la Relatora Especial para la Libertad de Expresión y Opinión de Naciones Unidas se refirió a la tendencia creciente de presentar demandas *SLAPPs* contra los medios y la prensa en los siguientes términos:

*“Los Estados deben desalentar las acciones legales inconsistentes o vejatorias (pleitos estratégicos contra la participación pública) contra periodistas y medios informativos, adoptando leyes y políticas que permitan desestimar con rapidez tales casos, limitar los daños reclamados en las demandas civiles por difamación contra periodistas y medios, permitir la defensa del interés público y la ausencia de intención dolosa en el caso de los periodistas, proporcionar apoyo legal a las víctimas de pleitos estratégicos contra la participación pública, poner fin a la búsqueda ‘del foro más favorable’ y sancionar el uso de los pleitos estratégicos contra la participación pública”.*<sup>27</sup>

En el mismo sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha indicado que los Estados están obligados a *“la adopción de medidas para desalentar el ejercicio individual o colectivo de recursos, por ejemplo, aduciendo el daño a la reputación de la empresa, para crear un efecto inhibitor del ejercicio legítimo de esos recursos”*.<sup>28</sup>

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha avanzado en la proscripción del uso del derecho penal para sancionar discursos de interés público, como se desarrolla en el Módulo 5 de la *Actualización de la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre Libertad*

27 <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/323/47/PDF/G2232347.pdf?OpenElement>, pág. 22.

28 [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/GC/24&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Download.aspx?symbolno=E/C.12/GC/24&Lang=en) párrafo 44.

de Expresión.<sup>29</sup> Como alternativa, el SIDH recomienda acudir al derecho de rectificación o respuesta o al proceso civil, en aquellos casos que no se pueda lograr la satisfacción por otros medios. No obstante, cuando se recurre a la aplicación de la ley civil es necesario que el demandante satisfaga la prueba de que existió real malicia en la difusión de información falsa o inexacta, y evaluar las sanciones bajo estrictos límites de necesidad y proporcionalidad.

Según el principio 10 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, adoptada por la CIDH, *“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/a público/a 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”*.

En el caso *Kimel vs Argentina*, la Corte IDH afirma que “[el] control democrático a través de la opinión pública fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios/as sobre su gestión pública”, por lo cual éstos deben mostrar “mayor tolerancia frente a afirmaciones y apreciaciones vertidas por la ciudadanía 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”.

El Tribunal añadió 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/as públicos/as 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”.<sup>30</sup>

Respecto a la imposición de sanciones indemnizatorias pecuniarias, la Corte IDH también estableció que “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]”. A juicio del Tribunal, la desproporción se origina 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 hubiera considerado no probadas.<sup>31</sup>

Por otra parte, uno de los principales elementos que deberá considerar el/la operador/a judicial para prevenir el uso abusivo de las demandas civiles, guarda relación con la prueba que aporta el demandante en relación con la actitud del periodista frente a la búsqueda de la verdad. En una reciente decisión, la Corte estableció que “si el periodista cumplió con las tareas que exige el principio de veracidad, incluso si a la postre es necesario rectificar, no habrá culpa ni responsabilidad subjetiva”. “Para que exista la libertad de expresión es indispensable permitir a los periodistas un margen de error”.<sup>32</sup>

29 Actualización de la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos sobre libertad de expresión, Caja de herramientas para escuelas judiciales iberoamericanas: formación de formadores en libertad de expresión, acceso a la información pública y seguridad de periodistas, Módulo 5. <https://bitly.cx/ihVH>

30 Corte IDH., Caso Eduardo Kimel vs Argentina; sentencia de 2 de mayo de 2008, párrs. 87 y 88.

31 Corte IDH., Caso Tristán Donoso Vs. Panamá; sentencia de 27 de enero de 2009, párr. 94.

32 Corte IDH., Caso Moya Chacón y otro Vs. Costa Rica; sentencia de 23 de mayo de 2022, párr. 76.

En otra decisión reciente, la Corte Interamericana por primera vez se pronuncia sobre la amenaza que suponen las demandas *SLAPPs* para el ejercicio de la libertad de expresión. Al decidir el caso *Palacio Urrutia v. Ecuador*, la Corte señaló: *“el Tribunal considera que la recurrencia de funcionarios/as públicos/as ante instancias judiciales para presentar demandas 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” (demanda estratégica contra la participación pública), constituye 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”*. Citando al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, el Tribunal interamericano manifiesta preocupación *“ante el uso del recurso estratégico a la justicia, por parte de entidades comerciales y personas físicas, contra la participación pública, a fin de presionar a los periodistas e impedirles que hagan reportajes críticos y/o de investigación”*.<sup>33</sup>

Si bien estos principios y antecedentes jurisprudenciales emanados del SIDH respecto a la amenaza de la difamación civil constituyen avances importantes, el sistema interamericano aún no ha construido un conjunto de estándares para contrarrestar el uso malicioso de acciones civiles contra periodistas y medios de comunicación, con el objetivo de desalentar investigaciones o generar efectos de amedrentamiento.

---

33 Corte IDH., caso *Palacio Urrutia vs Ecuador*; sentencia de 24 de noviembre de 2024, párr. 95.



### 3. Derecho comparado relacionado con la prevención de los ataques a la difusión de información de interés público y a la participación en asuntos públicos

Al pensar en criterios para elaborar regulaciones sobre responsabilidades ulteriores en materia de libertad de expresión, los Relatores para la Libertad de Expresión de la ONU, la OEA y la OSCE en su Declaración Conjunta del año 2000, recomendaron que los Estados adopten medidas para prevenir el impacto de las sanciones civiles contra la prensa. Indicaron que las sanciones civiles *“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”*.

Del mismo modo, en la Declaración Conjunta del 2022 sobre “Libertad de Expresión y Democracia”, los Relatores Especiales para la Libertad de Expresión urgen a los Estados a *“tomar medidas para proteger a las/los periodistas y medios de comunicación de demandas estratégicas contra la participación pública y el uso indebido del derecho penal y del sistema judicial para atacar y silenciar a los medios, incluso mediante la adopción de leyes y políticas que prevengan y/o mitiguen tales casos y brinden apoyo a las víctimas”*. *“En particular, los Estados deben considerar que los procesos judiciales contra periodistas que se prolonguen excesivamente en el tiempo o se acumulen de mala fe perjudican la labor periodística y/o el funcionamiento de los medios”*, agregaron.<sup>34</sup>

A nivel nacional, varios Estados de Estados Unidos han adoptado o modificado sus leyes anti-SLAPPs en años recientes. En efecto, a la fecha 32 estados y el Distrito de Columbia aprobaron leyes anti-SLAPPs, aunque no son heterogéneas y disponen una variedad de protecciones. Por ejemplo, en Arizona, sólo protegen a los acusados de casos iniciados como represalia por presentar una petición ante el gobierno. En California, las leyes protegen ampliamente el discurso relacionado con un tema público. En su mayor parte, las leyes anti-SLAPPs son lo suficientemente amplias como para abarcar demandas destinadas a silenciar o cuando toman forma de represalias contra periodistas o medios de comunicación por sus informes críticos. Estas leyes generalmente brindan protecciones importantes a los medios: permiten a los jueces desestimar rápidamente una demanda antes de que comience el costoso proceso; es preceptivo que los jueces se pronuncien respecto a la pertinencia de que periodistas y medios recuperen los honorarios y costos de los abogados si obtienen un fallo favorable; y finalmente permiten a los acusados apelar de inmediato la denegación de una acción anti-SLAPP por parte de un tribunal de primera instancia.<sup>35</sup>

34 Relatores Especiales sobre Libertad de Opinión y Expresión (UN, OSCE, CIDH y Comisión Africana), Declaración Conjunta sobre la Libertad de los Medios de Comunicación y la Democracia (2022): <https://bitly.cx/SS257>

35 Overview of Anti-SLAPP Laws, Austin Vining and Sarah Matthews (2022): <https://www.rcfp.org/introduction-anti-slap-guide/>

Canadá es otro país que ha avanzado en legislaciones para prevenir el uso abusivo del sistema de justicia contra demandas que amenazan a la libertad de expresión y la publicación de información de interés público. Así, Quebec, Ontario y Columbia Británica son las primeras provincias canadienses en aprobar legislación anti-*SLAPP*.

En 2015, en un esfuerzo por abordar el creciente número de este tipo de demandas, la Legislatura de la Provincia de Ontario (Canadá) promulgó la Ley de Protección de la Participación Pública. La Sección 137.1 de esa legislación proporciona un mecanismo sumario y expedito para que los demandados en acciones *SLAPP* soliciten al tribunal que sean desestimadas de una manera relativamente rápida y menos costosa. Es interesante observar que esta legislación persigue como propósito “preservar el derecho de las personas a participar en los asuntos públicos”; “desalentar el litigio que busca limitar la libertad de expresión en temas de interés público” y “reducir el riesgo y la amenaza legal por participar en los asuntos públicos”.<sup>36</sup>

La ley anti-*SLAPP* de Quebec, por su parte, abordó la cuestión de los procesamientos y procesos judiciales abusivos. El enfoque de esta ley es evitar o mitigar los efectos perjudiciales e inhibidores del discurso de interés público que producen las demandas estratégicas contra la participación pública. La Corte Suprema de Canadá emitió dos sentencias complementarias en relación con la legislación anti-*SLAPP* de Ontario, en las que destacó la importancia de proteger la libertad de expresión en cuestiones de interés público. Asimismo, señaló que la normativa puede ser invocada en cualquier procedimiento que envuelva expresiones de interés público y no sólo en demandas por difamación.<sup>37</sup>

En América Latina no se han aprobado aún legislaciones para prevenir el abuso de las acciones judiciales para hostigar a la prensa o a las personas que participan en el debate público. Sin embargo, algunos altos tribunales constitucionales comenzaron a reconocer la existencia de este tipo de abuso del sistema de justicia y a establecer soluciones jurídicas para abordar el fenómeno.

La Corte Constitucional de Colombia, por ejemplo, consideró que las periodistas Catalina Ruiz-Navarro y Matilde de los Milagros Londoño no vulneraron los derechos a la honra, buen nombre y presunción de inocencia del director de cine Ciro Guerra, al publicar un artículo en el que ocho mujeres lo acusaban de acoso sexual y abuso sexual, ni al comentar el artículo en entrevistas posteriores. Guerra interpuso una acción constitucional (Tutela) contra las periodistas solicitando una retractación o retirar el artículo de internet. La Corte Constitucional asumió el caso y consideró que el periodismo feminista, el denominado “escrache” (forma de protesta para denunciar a los agresores en medios y redes sociales) y la expresión relativa a la violencia de género gozaban de especial protección constitucional.<sup>38</sup>

La Corte también tomó en consideración que el demandante recurrió a diferentes procesos judiciales y extrajudiciales para exigir una indemnización por daños y perjuicios, exigiendo montos que un medio de comunicación de reciente salida no podría afrontar. Específicamente, Guerra durante el proceso penal pidió daños y perjuicios por \$150.000.000 de pesos colombianos y en una acción civil solicitó 875.000 dólares estadounidenses. La Corte observó un patrón de abuso en la solicitud de que las acusadas se abstuvieran de nombrar al director en relación con los hechos delictivos y consideró que se trataba de una forma de censura previa, prohibida por la ley.

36 Introducción y fundamentación a la legislación Anti-Slapps. 137 de Ontario: <https://cfe.torontomu.ca/events/cfe-anti-slapp-legislation-workshop>.

37 Relatoria Especial para la Libertad de Expresión, CIDH, 2020, P. 264: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/ESPIA2020.pdf>.

38 Guerra Ruíz vs Navarro; Caso T-452/22; <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/guerra-v-ruiz-navarro/?lang=es>.

A nivel comparado también se destaca el borrador de recomendación presentado por el Consejo de Europa a los Estados de la Unión Europea (UE) , que tiene por objeto contrarrestar el aumento de las acciones legales contra la participación pública. La propuesta se funda en la alarma que causa en las instituciones europeas la tendencia del uso malicioso de acciones legales estratégicas, a veces parcialmente fundadas y otras veces en contexto de acciones penales, con el objetivo de silenciar y generar un efecto amedrentador en la prensa.<sup>39</sup>

39 Draft Recommendation CM/Rec(20XX)XX of the Committee of Ministers to member states on countering the use of SLAPPs: <https://rm.coe.int/msi-slp-revised-draft-recommendation-on-slapps/1680abaf88>

## ¿Cómo pueden los/las operadores/as judiciales identificar los litigios estratégicos contra la participación pública (SLAPPs)?

Para identificar un caso o demanda que no persigue proteger la reputación, sino hostigar o silenciar a periodistas y medios, a través de denuncias o acciones por la difusión de información de interés público, se puede aplicar el siguiente test y verificar si se registran los siguientes componentes:

1. Se trata de un proceso legal, basado en una acción civil por daños y perjuicios (aunque también puede estar vinculada a una demanda penal) que toma como base una investigación periodística o de un grupo activista en materia de derechos humanos.
2. El/la demandante o denunciante es una persona que alega la protección de su interés privado, pero se trata de un/a alto/a funcionario/a público/a, un particular o una corporación con poder económico o alto perfil público.
3. La demanda es una respuesta a informaciones de interés público, críticas y/o acciones en el marco de actividades de participación pública (artículos de prensa, movilizaciones, protestas, manifiestos, etc).
4. La acción judicial en cuestión puede afectar la actividad o el patrimonio del/de la periodista, activista, medio de comunicación u organización, y por consiguiente persigue la intención de congelar la actividad del/la demandado/a.
5. Los montos de las demandas civiles son desproporcionados y no buscan tanto la justicia y la reparación, como el efecto de amedrentar.

## Recomendaciones generales

De acuerdo con los principios, buenas prácticas y estándares internacionales hasta aquí reseñados, una respuesta integral para prevenir el uso malicioso de las acciones legales contra periodistas, medios y otros actores que participan en el debate público debería contemplar las siguientes recomendaciones:

### Gobierno

- El gobierno debe garantizar a los medios de comunicación y personas periodistas la libertad editorial y de prensa, en particular cuando abordan asuntos de interés público. Además, los gobiernos deberían abstenerse de imponer prohibiciones generales, ordenar cortes de Internet, restringir el acceso a los medios o restringir de otro modo la cobertura de asuntos de interés público, incluso si dichos informes critican la forma en que las autoridades responden y rinden cuentas.
- Las autoridades públicas deben abstenerse de estigmatizar, intimidar y amenazar a los medios de comunicación y periodistas, entre otras cosas, manifestando que los medios son “la oposición” o “mienten” y tienen una agenda política encubierta, lo cual agrava el riesgo de amenazas y violencia contra periodistas, mella la confianza del público en el rol de vigilancia pública del periodismo.

### Poder legislativo

- Los poderes legislativos deben adoptar un marco legal que garantice el derecho de todas las personas a participar en debates públicos, sin temor a represalias.
- Es fundamental que el marco legal incluya seguridad jurídica para los medios de comunicación y determine, en los términos más claros y precisos posibles, la protección respecto a la difusión de informaciones de interés público.
- Los Estados deben suprimir toda ley sobre difamación penal, para que sean exclusivamente de índole civil y no dispongan la adjudicación de indemnizaciones excesivas por daños y perjuicios.
- Frente a un asunto de interés público, la legislación debe incluir como factor para evaluar la responsabilidad de las personas autoras del reportaje, el principio de la real malicia, que supone probar que el/la demandado/a obró con pleno conocimiento de la falsedad de la información transmitida o con total desprecio por encontrar la verdad.
- La ley debe incluir disposiciones para prevenir el uso abusivo y/o malicioso de las leyes sustantivas y los procesos legales para intimidar o silenciar a las personas por su participación pública. Las protecciones legales deben extenderse a todas las formas de participación pública, a través del derecho a la libertad de expresión, reunión pacífica y asociación.
- La ley debería establecer un plazo para ejercer este tipo de acciones contra el interés público, así como defensa legal gratuita para las víctimas de acoso judicial.
- Las disposiciones legales deben exigir que las acciones destinadas a asuntos de participación pública, vayan acompañadas de un elevado umbral de prueba, que incluso será revisada en etapas tempranas del proceso para poder avanzar.

- En el marco legislativo y jurídico, los Estados deben precisar las conductas que pueden ser objeto de responsabilidad ulterior, de manera clara y precisa. No deben establecerse leyes generales ni ambiguas sobre desinformación, como prohibiciones respecto a la difusión de “falsedades” o “información no objetiva”.

## Poder Judicial

- En aquellos procesos en los que esté en juego el interés público de la información, la decisión de los/as operadores/as judiciales debe respetar el principio de proporcionalidad.
- Frente a un asunto de interés público, el caso debe someterse siempre al estándar de la real malicia, que supone probar que el/la demandado/a obró con pleno conocimiento de la falsedad de la información o fue difundida con total despreocupación por encontrar la verdad.
- En aquellos casos en los que las/los periodistas y los medios de comunicación reportan de forma fiel una denuncia o una información recibida, dando cuenta del origen de la misma, debe prevalecer el derecho a la libertad de expresión. El derecho de respuesta o la posibilidad de otorgar a la persona involucrada el derecho a dar su versión, es una forma proporcional de resolver este tipo de conflictos.
- Las opiniones sobre la base de hechos razonables, por duras que sean, no pueden estar sometidas a limitación legal alguna. En efecto, las opiniones son juicios de valor que no están sometidas a juicios de verdad y, por ello, las opiniones no pueden ser objeto de sanciones por su falsedad o inexactitud.
- Los tribunales deben tener la posibilidad de actuar de manera temprana y decidir que no prosperen las acciones legales denominadas SLAPPs; así como los defensores deben tener protecciones para solicitar el término de las acciones civiles y penales. Los tribunales deben estar equipados con poderes especiales para desestimar demandas infundadas, abusivas o que puedan tener un efecto desproporcionado.
- En los casos de desestimarse las acciones presentadas contra la participación pública deberá establecerse que los/las operadores/as judiciales puedan determinar la cobertura de los costos legales en los que incurrieron las personas, las organizaciones y/o los medios de comunicación demandados.
- Las decisiones de los/las operadores/as judiciales deben respetar el principio de proporcionalidad. Frente a un asunto de interés público, deben someterse al principio de la real malicia, que supone probar que el/la demandado/a obró con pleno conocimiento de la falsedad de la información transmitida o con total desprecio por encontrar la verdad.
- En el ámbito de fortalecimiento institucional, los poderes públicos y las escuelas judiciales deben capacitar a los/las operadores/as judiciales en los estándares internacionales vinculados a la libertad de expresión, la participación pública y la protección del periodismo.

## Medios de comunicación

- Las/los periodistas que informan sobre temas de interés público, incluida la corrupción, derechos humanos y asuntos ambientales, deben recibir apoyo legal, por parte de sus organizaciones de noticias y los empleadores, cuando enfrentan acciones legales. Cuando no se dispone de apoyo directo, las redes de periodismo, los donantes, los grupos de defensa y los abogados pro bono deben intervenir y ofrecer asistencia siempre que sea posible.

- Los medios de comunicación y las/los periodistas deberían, según corresponda, apoyar sistemas efectivos de autorregulación, a nivel de sectores de medios específicos (como órganos profesionales) o en el plano de los medios individuales (ombudsmen o editores públicos), que incluyen estándares para propiciar la veracidad de las noticias, entre otras cosas, contemplando el derecho de rectificación y/o réplica en el caso de hechos incorrectos en los medios.

## Organizaciones de la sociedad civil y academia

- Todos los actores interesados deberían recibir apoyo para formular iniciativas e investigaciones que favorezcan una mayor comprensión del impacto que tienen las acciones contra la participación pública en la democracia, la libertad de expresión, el periodismo y el espacio cívico, así como respuestas adecuadas a estos fenómenos.
- Las/los periodistas deben recibir formación para desarrollar su labor en entornos hostiles y comprender de mejor manera las amenazas legales que enfrentan y cómo mitigarlas. Las organizaciones de noticias, las redes de periodismo, los donantes, las organizaciones multilaterales y otras partes interesadas deben brindar capacitación para garantizar que las/los periodistas estén equipados para responder a amenazas y a acciones legales.

## Cooperación internacional

- Las organizaciones de las Naciones Unidas, incluida la UNESCO, en el marco del Plan de Acción de las Naciones Unidas sobre la seguridad de periodistas y la cuestión de la impunidad, deberían buscar incrementar el apoyo jurídico y la defensa de las/los periodistas, incluso a través del Fondo Mundial para la Defensa de los Medios.

## Sobre el autor



Edison Lanza se desempeñó durante dos mandatos como Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), hasta el 5 de octubre de 2020. Abogado y docente uruguayo, es egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República de Uruguay (Udelar). Actualmente es senior fellow en el El Diálogo Interamericano (The Interamerican Dialogue) y consultor en libertad de expresión y protección de periodistas de la UNESCO y diversas organizaciones de la sociedad civil. Desde noviembre de 2020 también se desempeña como Secretario de Relaciones Internacionales y Gobierno Abierto del Gobierno Departamental de Canelones (Uruguay).

Docente y conferenciasta en el campo de la libertad de expresión y el derecho a la información en prestigiosas universidades, entre ellas American University (Washington), Unam (México), Universidad Carlos III (España), Stanford (California), Universidad del Pacífico (Perú), UBA (Argentina), Universidad Diego Portales (Chile), Udelar (Uruguay) y Universidad de los Andes (Colombia). Es periodista, columnista y colaborador asiduo en distintos medios de comunicación.





## Cuadernos de Discusión de Comunicación e Información, disponibles en: [unesdoc.unesco.org](https://unesdoc.unesco.org)

- # 1 Gasto público en la educación de América Latina. ¿Puede servir a los propósitos de la Declaración de París sobre los Recursos Educativos Abiertos? Amalia Toledo, Carolina Botero y Luisa Guzmán. (También disponible en inglés)
- # 2 La información y el conocimiento abierto en el contexto de la cooperación multilateral: Aspectos clave para la revisión del Acuerdo Regional No.7 de ALADI. Juan Carlos Lara y Carolina Rossini.
- # 3 Principios y "buenas prácticas" para los medios públicos en América Latina. Martín Becerra y Silvio Waisbord.
- # 4 Guía político- pedagógica sobre la incorporación de la temática de libertad de expresión y de acceso a la información pública en la formación de operadores judiciales en América Latina. Catalina Botero.
- # 5 Regulación independiente de la radio y televisión: Una revisión de políticas y prácticas internacionales. Eve Salomon. (También disponible en inglés y portugués)
- # 6 Internet y la libertad de expresión. Andrew Puddephatt. (También disponible en inglés y portugués)
- # 7 Concentración de medios y libertad de expresión: normas globales y consecuencias para las Américas. Toby Mendel, Ángel García Castillejo y Gustavo Gómez. (También disponible en inglés).
- # 8 Acceso a la información: Lecciones de la América Latina. Bill Orme. (También disponible en inglés)
- # 9 Guía para operadores judiciales sobre la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible con énfasis en el ODS 16. Javier Benech
- # 10 Mejores prácticas para orientar el diálogo entre el Poder Judicial y la prensa. Guía para jueces y periodistas.
- # 11 La seguridad de los periodistas en las agendas de derechos humanos y desarrollo sostenible: oportunidades para mejorar los mecanismos de reporte sobre violaciones de derechos humanos en Guatemala, Honduras y El Salvador. Oscar Antonio Pérez y Luis Enrique Salazar. (También disponible en inglés)
- # 12 Manual de periodismo de investigación. Ética / Narrativa / Investigación / Seguridad. Mauricio Weibel Barbosa
- # 13 La convergencia de medios, telecomunicaciones e internet en la perspectiva de la competencia: Hacia un enfoque multicompreensivo. Martín Becerra y Guillermo Mastrini.
- # 14 Redes sociales y elecciones. Andrew Puddephatt. (También disponible en inglés)
- # 15 Foro de Alto Nivel: Fortalecimiento del Estado de Derecho y los Derechos Humanos para lograr sociedades pacíficas, justas, inclusivas y transparentes. Javier Benech.
- # 16 Infancia, democracia y libertad de expresión. Emilio García Méndez. (También disponible en inglés)
- # 17 Desafíos y asimetrías regulatorias de los servicios audiovisuales en Internet ¿Qué hacer? OBSERVACOM
- # 18 Manual de periodismo de tecnología. Investigación | Escritura | Temas | Seguridad Natalia Zuazo
- # 19 Niños, niñas y el uso de internet en São Paulo y Buenos Aires: estudios a partir de una perspectiva de igualdad de género
- # 20 Acceso abierto en instituciones de educación superior en América Latina. Julio Gaitán Bohórquez y María Juliana Soto Narváez.
- # 21 La lapicera y la cámara no son enemigos; los uniformes tampoco. Eduardo Bertoni. (También disponible en inglés)
- # 22 Síntesis de decisiones de acceso a la información pública en América Latina. Daniel Ospina Celis y Catalina Botero Marino. (También disponible en inglés)
- # 23 El papel de las defensorías del público en el entorno digital. Gabriel Sosa Plata.
- # 24 Desafíos (y propuestas) para la viabilidad de la actividad periodística en América Latina. Santiago Marino y Agustín Espada.
- # 25 Periodismo e interligencia artificial en América Latina. Natalia Zuazo. (También disponible en inglés)
- # 26 El acceso a la información pública y los grupos en situación de vulnerabilidad: Retos, experiencias y buenas prácticas. Eugenia Braguinsky
- # 27 El acceso a la información ambiental en América Latina y el Caribe: Síntesis de decisiones de órganos garantes y jurisprudencia seleccionada. David Barrio Lamarche, Carlos de Miguel, Daniel Ospina Celis y Catalina Botero (Coordinadora) (También disponible en inglés y portugués)
- # 28 El acceso a la información pública y los grupos en situación de vulnerabilidad en América Latina: Síntesis de decisiones de órganos garantes y jurisprudencia seleccionada. Daniel Ospina