

**Módulo 9**

**SEGURIDAD  
NACIONAL**

*Serie de módulos  
sobre la defensa  
de la libertad de  
expresión*



Publicado por Media Defence: [www.mediadefence.org](http://www.mediadefence.org)



Este módulo ha sido preparado con la ayuda de Fundación para la Libertad de Prensa:  
<https://www.flip.org.co/index.php/es/>



Esta obra está autorizada bajo la licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License. Esto significa que usted es libre de compartir y adaptar esta obra siempre que dé el crédito correspondiente, proporcione un enlace a la licencia e indique si se hicieron cambios. Cualquier uso compartido o adaptación debe ser para fines no comerciales y debe estar disponible bajo los mismos términos de "compartir igual". Los términos completos de la licencia se encuentran en <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.es>.

## Tabla de contenidos

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	4
<b>RESTRICCIONES AL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN BAJO LA CADH</b> .....	5
<b>RESTRICCIONES FORMALES: TEST TRIPARTITO</b> .....	6
<b>RESTRICCIONES SUSTANCIALES</b> .....	8
<i>a. El respeto a los derechos o a la reputación de los demás</i> .....	8
<i>b. Protección de la seguridad nacional, del orden público, la salud o la moral pública</i> .....	9
<b>ALCANCE DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL</b> .....	10
<b>TERRORISMO</b> .....	12
<i>Relación entre la prevención del terrorismo y las restricciones al derecho a la libertad de expresión</i> .....	13
<b>CONCLUSIONES</b> .....	17

# MÓDULO 9

## SEGURIDAD NACIONAL

- El derecho a la libertad de expresión no es absoluto y admite restricciones, las cuales deben supeditarse al test tripartito de legalidad, legitimidad y necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática.
- La procedencia de una restricción sobre el derecho a la libertad de expresión es excepcional de manera que busca proteger el derecho de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o moralidad pública.
- Sin embargo, los Estados a menudo acuden a términos vagos y demasiado amplios de lo que se considera como 'seguridad nacional' u 'orden público' para justificar restricciones.
- En lo que concierne las leyes antiterroristas y antiextremistas, se precisa que "la criminalización de las expresiones relativas al terrorismo debe restringirse a los casos de incitación intencional al terrorismo –entendida como un llamado directo a la participación en el terrorismo que sea directamente responsable de un aumento en la probabilidad de que ocurra un acto terrorista-, o a la participación misma en actos terroristas (por ejemplo, dirigiéndolos)"<sup>1</sup>.
- La responsabilidad y sanciones ulteriores por la expresión de ciertos contenidos que atentan contra intereses protegidos por el artículo 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos debe ajustarse a los postulados de una sociedad democrática. En ese sentido, las leyes deben ser claras y previsibles, en su sentido formal y material, las restricciones necesarias y proporcionales e interferir en la menor medida posible en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

### INTRODUCCIÓN

El derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, establecido en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en legislaciones nacionales no es un derecho absoluto. Al contrario, admite ciertas restricciones que se encuentran previstas en el mismo instrumento. De hecho, el numeral 2 dispone las condiciones en las que son compatibles las restricciones que se le imponen al derecho a la libertad de expresión con la Convención Americana, de la siguiente forma:

"13.2. 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 la reputación de los demás, o

---

<sup>1</sup> OEA. Declaración conjunta sobre la libertad de expresión y el combate al extremismo violento. 4 de mayo de 2016. En: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1022&IID=2>

- b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

Estas restricciones planteadas suponen el establecimiento de una *responsabilidad ulterior* como consecuencia de un ejercicio no ajustado a este derecho. Sin embargo, “no deben de modo alguno limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el alcance pleno de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa”<sup>2</sup>, pues la censura está prohibida en el escenario interamericano.

De esta manera, para que proceda la restricción del derecho a la libertad de expresión se debe acreditar, por un lado, los requisitos de legalidad, legitimidad, y necesidad y proporcionalidad. Sin embargo, a partir de la interpretación de criterios ambiguos –y muchas veces incompatibles- con la Convención, los Estados acuden frecuentemente a imponer este tipo de restricciones en aras de salvaguardar el ‘orden público o ‘la seguridad nacional’ restringiendo de forma abusiva el derecho a la libertad de expresión de grupos especialmente protegidos como periodistas o minorías étnicas<sup>3</sup>.

La misma tendencia ha sido observada en la región con la expedición de leyes que buscan criminalizar las expresiones relacionadas con el terrorismo y el extremismo. La aplicación indebida de algunas de estas implica que se vulnere el derecho a la libertad de expresión imponiendo una forma de censura sobre este tipo de discursos de alto interés sin que exista una prueba sobre la relación entre la expresión y la incitación a la violencia, como definición del concepto de terrorismo.

Por lo anterior, en el módulo se hará referencia a la procedencia de las restricciones sobre el derecho a la libertad de expresión de acuerdo con la Convención Americana. De esta forma, en primer lugar, se analizarán los intereses protegidos a partir del artículo 13.2 de este instrumento interamericano y el alcance concreto de la protección del orden público y de la seguridad nacional. Sobre este punto, luego se hará alusión a ejemplos que permitan observar la aplicación indebida e interpretación inadmisibles de leyes de seguridad nacional que afectan las expresiones de grupos especiales. Lo mismo se hará en el acápite siguiente pero esta vez analizando el concepto de terrorismo y el impacto de las restricciones a la libertad de expresión cuando se refiere a estos fenómenos.

## **RESTRICCIONES AL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN BAJO LA CADH**

Las restricciones establecidas en el artículo 13.2 de la CADH son excepcionales y, en todo caso, buscan limitar el ejercicio abusivo del derecho a la libertad de expresión en aras de asegurar el pleno respeto de los derechos de los demás o la protección de valores superiores en una sociedad, como la seguridad nacional, el orden público, la moral y/o la salud pública.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), desde su primera decisión relativa a la libertad de expresión, destacó que tales restricciones establecidas son indivisibles con el derecho a la libertad de expresión, de tal manera que, para imputarle responsabilidad internacional

---

<sup>2</sup> Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 120.

<sup>3</sup> Corte IDH. Caso Ramírez Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 66.

a un Estado por la violación del derecho contenido en el artículo 13, es necesario evaluar si cumplió o no con los términos del artículo 13.2 de la Convención<sup>4</sup>.

En efecto, para evaluar las restricciones al derecho a la libertad de expresión es necesario que se analice el acto abusivo teniendo en cuenta: i) los hechos del caso, ii) sus particularidades y iii) el contexto en el que se presentó<sup>5</sup>. Así, es importante señalar que, además, debe ceñirse al cumplimiento de requisitos de forma, de acuerdo con los medios en los que se expresan y de fondo, a la luz de los fines que se pretenden alcanzar a través de tales restricciones<sup>6</sup>.

## **RESTRICCIONES FORMALES: TEST TRIPARTITO**

El derecho a la libertad de expresión *no es absoluto* y admite una serie de restricciones que deben estar ajustadas a una serie de requisitos de forma y de fondo, en aras de salvaguardar un interés legítimo previsto en el artículo 13.2 de la CADH, como se expondrá en adelante.

En consecuencia, las sanciones ulteriores que se impongan sobre la divulgación de ciertas expresiones deben cumplir con tres requisitos -con las condiciones que se derivan del test tripartito-. En primer lugar, deben estar expresamente fijadas en la ley. En segundo lugar, deben referirse a un objetivo legítimo: para asegurar o el respeto de los derechos de los demás o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o moral públicas. Finalmente, deben ser necesarias y proporcionales en una sociedad democrática.

En relación con los requisitos en mención, las reglas que deben aplicarse para restringir el derecho a la libertad de expresión deben analizarse en concordancia con los hechos, las particularidades y el contexto del caso<sup>7</sup>. Finalmente, es menester mencionar que las restricciones contenidas en el artículo 13.2 de la Convención proceden únicamente si no se ha declarado un estado de emergencia<sup>8</sup>.

En primer lugar, la restricción al derecho a la libertad de expresión se aplica, según la Corte IDH, no solo para las leyes sino la manifestación del Poder Público que incide sobre este derecho. Por ejemplo, se ha pronunciado en casos en los que involucran i) decisiones de la justicia penal

---

<sup>4</sup> Corte IDH. La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 36.

<sup>5</sup> Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 154.

<sup>6</sup> Corte IDH. La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 37.

<sup>7</sup> Corte IDH. Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340, párr. 119.

<sup>8</sup> CIDH. Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, párr. 316. Disponible en: <http://www.cidh.org/terrorism/span/m.htm>

militar<sup>9</sup>, ii) órdenes de funcionarios del Estado dentro de centros de reclusión<sup>10</sup>, iii) decisiones en procesos penales<sup>11</sup>, iii) actos administrativos<sup>12</sup> y iv) normas constitucionales<sup>13</sup>.

El *principio de legalidad* de la medida de restricción sobre el derecho a la libertad de expresión implica que esta se encuentre prevista en una ley en sentido formal y material y su definición debe ser expresa y taxativa<sup>14</sup>. En términos de la Corte IDH, esto quiere decir que “las restricciones deben estar previamente fijadas en la ley como medio para asegurar que las mismas no queden al arbitrio del poder público. Para esto, la tipificación de la conducta debe ser clara y precisa, más aún si se trata de condenas del orden penal y no del orden civil”<sup>15</sup>.

En efecto, es necesario que la sanción posterior no solo se encuentre establecida en una ley, sino que además sea previsible, esto quiere decir que la persona que realiza este tipo de expresiones consienta que pueden dar lugar al establecimiento de responsabilidades. De no estarlo, la amplitud en los términos incumple con este requisito y no estaría ajustada al artículo 13 de la CADH<sup>16</sup>. En otras palabras, como lo cita la CIDH:

“un problema con las leyes sobre el orden y la seguridad es que con frecuencia pueden ser muy amplias y/o vagas. Ello significa que encierran el potencial de ser objeto de abuso por los gobiernos para eliminar críticas legítimas, y que ejercen un efecto atemorizador, pues los ciudadanos toman distancia de la zona de potencial aplicación para evitar la censura. En cierta medida, ello está en función de la dificultad de definir con cierto grado de precisión, en una ley de aplicación general, los parámetros exactos de la amenaza al orden público y la seguridad nacional en cuestión”<sup>17</sup>.

Sobre el punto del derecho penal, la jurisprudencia interamericana ha determinado que, por un lado, la tipicidad de una conducta penal debe ser clara y precisa<sup>18</sup>, sobretodo porque la ambigüedad genera dudas y deja que la decisión que involucra la afectación de bienes fundamentales quede al arbitrio de la autoridad<sup>19</sup>. Pero, además, precisa que la ley debe permitir que las personas prevean, en un grado razonable, las consecuencias jurídicas de sus acciones<sup>20</sup>.

Ahora, en relación con el *principio de proporcionalidad y de necesidad* de la medida de restricción en una sociedad democrática, la Corte IDH hace alusión a los fines que persigue el artículo 13.2 de la Convención, los cuales dependen del análisis de si buscan proteger un interés social

<sup>9</sup> Corte IDH. Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Sentencia del 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135.

<sup>10</sup> Corte IDH. Caso López Álvarez Vs. Honduras. Sentencia del 1 de febrero de 2006, Serie C No. 141.

<sup>11</sup> Corte IDH. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107; Corte IDH. Caso Eduardo Kimel Vs. Argentina. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177.

<sup>12</sup> Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Sentencia del 6 de febrero de 2001, Serie C No. 74.

<sup>13</sup> Corte IDH, . Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73

<sup>14</sup> Corte IDH. La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 40.

<sup>15</sup> Corte IDH. Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 104.

<sup>16</sup> *Ibid.*, párr. 316.

<sup>17</sup> Toby Mendel, *Criminal Content Restrictions*. 1999, como se cita en CIDH. Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, párr. 316. En: <http://www.cidh.org/terrorism/span/m.htm>

<sup>18</sup> Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr 77.

<sup>19</sup> Corte IDH. Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr 56.

<sup>20</sup> Corte IDH. Caso Fontevicchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 89.

imperativo que resulte de mayor rango de garantía que el derecho a la libertad de expresión mismo<sup>21</sup>. En todo caso, las medidas adoptadas deben “restringir en menor escala el derecho protegido”<sup>22</sup>.

En ese orden, la restricción no solo debe ser estrictamente legal y ajustarse a un propósito útil y oportuno<sup>23</sup>, sino que además no debe ser desmedida frente a las ventajas que ofrece. De tal suerte que la Corte IDH ha enfatizado en que las restricciones sobre el derecho a la libertad de expresión “deben ser proporcionales al interés que las justifican y ajustarse estrechamente al logro de ese objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo goce del derecho”<sup>24</sup>.

Por último, como consideración final sobre el proceso penal frente a escenarios de libertad de expresión, la Corte IDH estableció que “del universo de medidas posibles para exigir responsabilidades ulteriores por eventuales ejercicios abusivos del derecho a la libertad de expresión, la persecución penal sólo resultará procedente en aquellos casos excepcionales que sea estrictamente necesaria para proteger una necesidad social imperiosa”<sup>25</sup>.

## **RESTRICCIONES SUSTANCIALES**

### *a. El respeto a los derechos o a la reputación de los demás*

El ejercicio de los derechos protegidos por la Convención Americana supone el respeto y garantía de los derechos de los demás. De esta forma lo ha entendido la Corte IDH al prever que, en medio de un proceso de armonización de derechos, le corresponde a los Estados establecer responsabilidades ulteriores y sanciones con el objetivo único de alcanzar ese propósito<sup>26</sup>.

Frecuentemente, los derechos que entran en tensión con el de la libertad de pensamiento y expresión son la honra y la reputación, previstos en el artículo 11 de la CADH. Este artículo también materializa la protección del derecho a la vida privada –en familia, en los domicilios y en las correspondencias–, de tal suerte que no existan intromisiones abusivas o arbitrarias.

De modo que se instituye como un límite legítimo al ejercicio del derecho a la libertad de expresión, ya que protege el respeto a la honra de ataques o injerencias de terceros e incluso del Estado (artículo 11.2 de la CADH). En ese sentido, la persona que se sienta afectada en su derecho a la honra tiene derecho a recibir acciones positivas del Estado (artículo 11.3 de la

---

<sup>21</sup> Corte IDH. Caso López Álvarez Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 165.

<sup>22</sup> Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 91.

<sup>23</sup> Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 96.

<sup>24</sup> Corte IDH. Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 108.

<sup>25</sup> Corte IDH. Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380, párr. 119.

<sup>26</sup> Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 112.



CADH) como acudir a los mecanismos judiciales dispuestos en la legislación interna para su protección<sup>27</sup>.

De hecho, para la Corte IDH ambos derechos son de vital importancia para la democracia y de ahí se desprende la necesidad de garantizarlos en forma equilibrada. En ese contexto, se da inicio a la discusión teniendo en cuenta que tanto el derecho a la honra como el de la libertad de expresión no son absolutos y ambos admiten limitaciones con apego irrestricto a lo establecido en la Convención<sup>28</sup>.

No obstante, ha concluido que “la prevalencia de alguno en determinado caso dependerá de la ponderación que se haga a través de un juicio de proporcionalidad (...) para apreciar la existencia e intensidad de los elementos en que se sustenta dicho juicio”<sup>29</sup>. En asuntos de interés público, por ejemplo, le corresponde al juez comprender en primer lugar el contexto en el que se realizaron las expresiones, luego ponderar los derechos a la honra y a la reputación con el valor que tienen este tipo de debates sobre temas públicos<sup>30</sup>.

En últimas, el establecimiento de responsabilidades ulteriores por la violación del derecho a la honra y a la reputación será legítimo siempre que la solución del conflicto tenga en cuenta las particularidades del caso, el contexto en el que se circunscribe y se realice el *test tripartito*, que se analizará en adelante, para cumplir con lo previsto en el artículo 13.2 de la Convención Americana.

### *b. Protección de la seguridad nacional, del orden público, la salud o la moral pública*

La Convención Americana permite la restricción del derecho a la libertad de expresión en aras de proteger *valores imperativos* en la sociedad como la seguridad nacional o aquellos derivados del orden público. Con base en lo anterior, se busca asegurar “el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios”<sup>31</sup>.

En ese sentido, la Corte IDH ha reconocido la dificultad de precisar el concepto de ‘orden público’ o de ‘bien común’, toda vez que ambos se pueden utilizar bien sea para afirmar o limitar derechos protegidos por la Convención<sup>32</sup>. Esto último con fundamento en la garantía de intereses colectivos. Empero, ha sido enfática al determinar que, a la luz del artículo 29 de la Convención, ninguno de los dos conceptos aludidos puede invocarse para suprimir los derechos protegidos por este instrumento interamericano.

Estos conceptos aplicados al escenario de la libertad de expresión se refieren al reclamo que “dentro de una sociedad democrática, se garanticen las mayores posibilidades de circulación de

---

<sup>27</sup> Corte IDH. Caso Mémoli Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2013. Serie C No. 265. Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111.

<sup>28</sup> Corte IDH. Caso Fontevicchia y D’Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 50. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 112.

<sup>29</sup> Corte IDH. Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 51.

<sup>30</sup> Corte IDH. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 123

<sup>31</sup> Corte IDH. La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 64.

<sup>32</sup> *Ibíd.*, párr. 67.

noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto [toda vez que] la libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse”<sup>33</sup>.

En últimas, para que proceda una sanción ulterior con sustento en la defensa del orden público (ya sea por la seguridad, la moral o la salud públicas), corresponde demostrar que los fines que persigue no son autoritarios, sino que *buscan preservar el orden democrático* “entendido como la existencia de las condiciones estructurales para que todas las personas, sin discriminación, puedan ejercer sus derechos en libertad, con vigor y sin miedo a ser sancionados por ello”<sup>34</sup>.

## **ALCANCE DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD NACIONAL**

De acuerdo con lo visto hasta aquí, según el artículo 13.2 de la Convención Americana, las *únicas* restricciones autorizadas se relacionan con la protección de los derechos de los demás, por un lado, y de los valores supremos de la sociedad, por el otro. De ahí que no es posible invocar cualquier limitación sobre el derecho a la libertad de expresión que no obedezca a “causas reales y objetivamente verificables, que planteen una amenaza cierta y creíble de una perturbación potencialmente grave de las condiciones básicas para el funcionamiento de las instituciones democráticas”<sup>35</sup>.

Para el caso de la *seguridad nacional en particular*, el sistema interamericano ha delimitado la aplicación de las restricciones sobre el derecho a la libertad de expresión indicando que estas deben ser necesarias en una sociedad democrática, deben cumplir con un objetivo imperioso y deben ser proporcionales de acuerdo a la finalidad que persiguen, en virtud de la interpretación armónica de las disposiciones de la Convención Americana<sup>36</sup>.

La Comisión Interamericana precisó que los límites que encuentran los Estados para interpretar las expresiones y justificar la aplicación de las limitaciones previstas son *los principios de la sociedad democrática*. En efecto, si bien en virtud de la protección de la seguridad nacional, es legítimo imponer una sanción ulterior, esta “no debe fundarse en una idea de seguridad nacional incompatible con una sociedad democrática”<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 151.

<sup>34</sup> CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 58.

<sup>35</sup> CIDH. RELE. Jurisprudencia Nacional en Materia de Libertad de Expresión, párr. 48. En: [https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/basicos/JURISPRUDENCIA\\_ESP.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/basicos/JURISPRUDENCIA_ESP.pdf)

<sup>36</sup> CIDH. Informe Anual 2009. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (Marco Jurídico Interamericano del Derecho a la Libertad de Expresión). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 51. 30 de diciembre de 2009. Párr. 84.

<sup>37</sup> CIDH. Libertad de Expresión e internet. OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 11/13 31 diciembre 2013, párr. 60. En: [https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014\\_04\\_08\\_Internet\\_WEB.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_08_Internet_WEB.pdf)

### Caso Alejandra Marcela Matus vs. Chile

El presente caso analizó la imposición de una medida de censura sobre el “Libro Negro de la Justicia Chilena” escrito por la periodista Matus. La justificación para esta medida se dio a conocer por un Ministro de la Corte Suprema, quien interpuso una denuncia por la infracción del artículo 6b de la Ley 12.927 -Ley de Seguridad del Estado-, debido a la publicación del libro, el cual establecía:

“Los que ultrajaren públicamente la bandera, el escudo o el nombre de la patria, himno nacional y los que difamen, injurien o calumnien al Presidente de la República, Ministros de Estado, Senadores o Diputados, miembros de los Tribunales Superiores de Justicia, Contralor General de la República, Comandantes en Jefes de las Fuerzas Armadas, o General Director de Carabineros, sea que la difamación, la injuria o la calumnia se cometa con motivo o no del ejercicio de funciones del ofendido”.

Del análisis de la CIDH se desprende que, en efecto, se configuró una censura previa con base en la Ley de Seguridad Nacional, ya que sirvió como sustento para ordenar una restricción ilegítima e incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana<sup>38</sup>. Para alcanzar esta conclusión, considero que, aunque los límites al derecho a la libertad de expresión pueden constituir una suerte de ‘medida preventiva’, esto no significa que puedan sobrepasar la prohibición de imponer medidas de censura previa.

Por otro lado, la Corte Interamericana, a través del análisis de casos contenciosos, ha acreditado la existencia de ‘interpretaciones inadmisibles’ que se derivan del concepto de seguridad nacional. Así, por ejemplo, en el Caso Molina Theissen vs. Guatemala, la Corte analizó las disposiciones de la “Doctrina de Seguridad Nacional” y encontró que esta sirvió de sustento para calificar a las personas como “subversivas o enemigas internas” por el hecho de “respaldar la lucha para cambiar el orden establecido”. De esta manera, la Corte encontró que las víctimas de esta categorización, a menudo, eran opositores, campesinos, líderes estudiantiles, entre otros<sup>39</sup>.

En la misma línea, otro ejemplo que sirve para ilustrar lo anterior es el Caso de Goiburú y otros vs. Paraguay en el que se analizó la influencia de los gobiernos dictatoriales con la creación y aplicación de la ‘Doctrina de seguridad nacional’ en el país, “por medio de la cual visualizaban a los movimientos de izquierda y otros grupos como ‘enemigos comunes’<sup>40</sup>. Finalmente, en el Caso de Usón Ramírez vs. Venezuela, la Corte IDH encontró que la víctima fue juzgada y condenada por cometer el delito de injuria contra las Fuerzas Armadas, que busca proteger el bien jurídico del honor o la reputación, no la seguridad nacional o el orden público. En ese sentido, arguyó que el delito no guarda relación con la protección de la seguridad nacional y por ello no analizó la violación del artículo 13.2.b) de la CADH<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> CIDH. Informe N° 90/05. Caso 12.142. Fondo. Alejandra Marcela Matus Acuña y Otros vs. Chile. 24 de octubre de 2005, párr. 37. En: <http://cidh.oas.org/annualrep/2005sp/Chile12142.sp.htm>

<sup>39</sup> Corte IDH. Caso Molina Theissen Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 4 de mayo de 2004. Serie C No. 106. Párr. 40.2.

<sup>40</sup> Corte IDH. Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2006. Serie C No. 153. Párr. 61.5.

<sup>41</sup> Corte IDH. Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 92 y 94.

### Caso Hélio Schwartzman vs. Brasil

Uno de los casos más actuales ha sido el del periodista Hélio Schwartzman que publicó un artículo en *Folha de S.Paulo* en el que describió las consecuencias positivas de la muerte del presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, tras dar positivo a COVID-19. El Ministro de Justicia y Seguridad Pública de Brasil le ordenó a la Policía que investigara al periodista por presunta violación al artículo 27 de la Ley de seguridad nacional, que tipifica como delito “atentar contra la integridad física o la salud” de los jefes de gobierno federal en los tres poderes, entre ellos el presidente<sup>42</sup>. Esta ley impone sanciones más amplias que otras leyes penales.

De esta manera, el [Superior Tribunal de Justicia de Brasil](#), analizó si las disposiciones legales y constitucionales justificaban la apertura de la investigación en contra del periodista. Al respecto, el STJ señaló que el artículo “no [tenía] motivación política, ni daño real o potencial a la integridad territorial, la soberanía nacional, el régimen representativo, la unión federal o el estado de derecho”<sup>43</sup> y como consecuencia, suspendió la investigación.

## TERRORISMO

La Asamblea General de las Naciones Unidas, a través de la Declaración sobre Medidas para Eliminar el Terrorismo, se refiere al concepto de terrorismo haciendo alusión a que se trata de “actos delictivos concebidos o planeados para provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinadas personas que son injustificables en todas las circunstancias, cualesquiera que sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra índole que se hagan valer para justificarlos”<sup>44</sup>.

Para delimitar su alcance, determinó que este tipo de actos puede afectar, inclusive, a las personas civiles y se cometen con el fin de causar lesiones, toma de rehenes o muertes en aras de “intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto, o a abstenerse de realizarlo, que constituyen delitos definidos en los convenios”<sup>45</sup>.

El efecto de este tipo de actos repercute directamente en la paz y seguridad nacionales, a la luz de lo previsto en la Carta de las Naciones Unidas. Además, el terrorismo impacta en el ejercicio

---

<sup>42</sup> Global Freedom of Expression. Columbia University. Banco de Jurisprudencia sobre libertad de expresión. Caso Hélio Schwartzman v. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de Brasil. En: <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/helio-schwartzman-v-minister-of-justice-and-public-security/?lang=es>

<sup>43</sup> Brasil. Tribunal Superior de Justicia. Habeas Corpus No. 607921-DF (2020/0214382-0). 25 de agosto de 2020, p. 3. <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/wp-content/uploads/2021/03/Schwartzman-.pdf>

<sup>44</sup> Declaración de las Naciones Unidas de 1994 sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional. Anexo de resolución de la Asamblea General de la ONU 49/60, “Medidas para eliminar el terrorismo internacional”, 9 de diciembre de 1994.

<sup>45</sup> Naciones Unidas. Resolución 1566 (2004). S/RES/1566 (2004). 8 de octubre de 2004. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3745.pdf>

de los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales de manera que socava la democracia y amenaza la estabilidad social, económica y política de un Estado<sup>46</sup>.

En esa línea, el Consejo de Europa expidió el [Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo](#) y estableció que deben tipificarse los delitos asociados a esta conducta como la provocación pública para cometer delitos terroristas, el reclutamiento y el adiestramiento con fines terroristas. Sin embargo, el escenario interamericano no previó las mismas disposiciones. La OEA promulgó la [Convención Interamericana contra el Terrorismo](#); si bien reconoció que el terrorismo es una amenaza para los valores democráticos, la paz y la seguridad internacional y contempló la necesidad de adoptar medidas orientadas *a prevenir, combatir y erradicar* este tipo de actos de terrorismo, no abordó medidas generales que deben observar los Estados para tratar estos temas cuando se trata de 'incitación al terrorismo'. Al contrario, dejó al arbitrio de cada Estado la tipificación de estos delitos.

## *Relación entre la prevención del terrorismo y las restricciones al derecho a la libertad de expresión*

Ahora, el terrorismo puede tener un impacto en el ejercicio de ciertos derechos humanos como el derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Esto ocurre, en principio, a causa de la ambigüedad o amplitud de las definiciones sobre lo que se considera como terrorismo y que, con frecuencia, pueden utilizarse para "atacar a la sociedad civil, silenciar a los defensores de los derechos humanos, blogueros y periodistas, así como para tipificar como delito actividades pacíficas en defensa de los derechos de minorías, derechos religiosos, laborales y políticos"<sup>47</sup>.

Es cierto que el terrorismo puede afectar gravemente el orden público, y en circunstancias concretas, la seguridad nacional de un Estado. Así lo ha señalado la CIDH al indicar que las restricciones contenidas en el artículo 13.2 de la Convención Americana por sanciones ulteriores, en aras de combatir el terrorismo, se encuentran justificadas siempre y cuando busquen proteger el orden público o la seguridad nacional<sup>48</sup>.

En este contexto, la definición del *concepto de terrorismo* es mucho más implícita cuando se trata de restricciones el derecho a la libertad de expresión. Al respecto, responde a "los crímenes violentos diseñados para promover causas ideológicas, religiosas, políticas o de criminalidad organizada, con el objetivo de ejercer una influencia sobre las autoridades públicas mediante la generación de terror entre la población"<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Los Derechos Humanos, el Terrorismo y la Lucha contra el Terrorismo. Folleto informativo No. 32, pág. 7. Disponible en: <https://www.ohchr.org/documents/publications/factsheet32sp.pdf>

<sup>47</sup> Naciones Unidas. Nota del Secretario General. Promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. A/70/371, 18 de septiembre de 2015, párr. 14. En: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10390.pdf>

<sup>48</sup> CIDH. Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, párr. 309. Disponible en: <http://www.cidh.org/terrorism/span/m.htm>

<sup>49</sup> OEA. Declaración Conjunta Sobre Difamación de Religiones y Sobre Legislación Anti-Terrorista y Anti-Extremista. 2008. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=735&IID=2>

No obstante, los Estados deben reconocer el papel esencial de la libertad de expresión, a través de los medios de comunicación e internet, para analizar y comentar su respuesta al terrorismo y garantizar la independencia y diversidad de medios de comunicación que comuniquen estos temas<sup>50</sup>, pues no es legítimo limitar el ejercicio del derecho a suministrar esta información<sup>51</sup>. De tal manera que, según la [Declaración Conjunta sobre la Libertad de Expresión y el Combate al Extremismo Violento](#), las restricciones sobre expresiones en la lucha contra el terrorismo deben demostrar que existe realmente una intención de incitar a la violencia o es probable que se incite a la violencia y además que exista un nexo entre lo que se expresa y la violencia que probablemente ocurra<sup>52</sup>.

En concreto, para la CIDH y otros órganos de protección de derechos humanos, “la criminalización de las expresiones relativas al terrorismo debe restringirse a los casos de incitación intencional al terrorismo –entendida como un llamado directo a la participación en el terrorismo que sea directamente responsable de un aumento en la probabilidad de que ocurra un acto terrorista-, o a la participación misma en actos terroristas (por ejemplo, dirigiéndolos)”<sup>53</sup>.

Algunas de las restricciones que se imponen sobre el derecho a la libertad de expresión en este contexto incluyen:

- “La censura previa de las publicaciones relacionadas con la actividad terrorista o las actividades antiterroristas.
- La responsabilidad ulterior por la publicación o divulgación de información y opiniones relacionados con tales cuestiones.
- La retención por el gobierno de información relacionada con tales cuestiones.
- La restricción del acceso a audiencias y demás reuniones gubernamentales sobre cuestiones vinculadas al terrorismo.
- Limitaciones al derecho de los periodistas a proteger sus fuentes a fin de asistir los esfuerzos de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley”<sup>54</sup>.

### **Caso Rodolfo Robles Espinoza vs. Perú**

Este caso analizó un proceso de corte marcial contra el General Robles a causa de las afirmaciones que realizó en una carta pública sobre la creación del ‘escuadrón de la muerte’ por el Servicio de Inteligencia Nacional de Perú en el marco de la lucha contra el terrorismo. Para la CIDH, se configuró una violación del derecho del General Robles a la libertad de expresión. Al respecto,

<sup>50</sup> <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1022&IID=2>

<sup>51</sup> OEA. Declaración conjunta sobre la libertad de expresión y el combate al extremismo violento. 4 de mayo de 2016. En: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1022&IID=2>

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

<sup>54</sup> CIDH. Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, párr. 311. Disponible en: <http://www.cidh.org/terrorism/span/m.htm>



indicó que, si bien el derecho contenido en el artículo 13 está sujeto a algunas restricciones (art. 13.2), el estándar será más amplio “cuando las declaraciones formuladas por una persona versen sobre presuntas violaciones de los derechos humanos”. Y concluyó que se incumplió con el requisito de proporcionalidad en la sanción ulterior<sup>55</sup>.

En relación con la justificación de la protección de intereses superiores (como el artículo 13.2 CADH), se presentan mayores problemas por la vaguedad de los conceptos de “orden público” y “seguridad nacional”. Sobre todo, en legislaciones antiterroristas, a menudo, se acude a nociones vagas como “glorificación” o “promoción del terrorismo”<sup>56</sup> para restringir el derecho a la libertad de expresión. Lo anterior ha sido ampliamente rechazado en el escenario internacional, por cuanto “la adopción de definiciones de terrorismo demasiado amplias puede dar lugar a tergiversaciones deliberadas del término”<sup>57</sup>.

De esta forma, en el contexto de terrorismo, las restricciones a la libertad de expresión deben ser claras y, en todo caso, demostrar que en efecto existe *una intención*. Este punto es entendido por la CIDH como “un llamado directo a cometer terrorismo, con la intención de que promueva el terrorismo, y en un contexto en el que el llamado es directamente responsable de incrementar la probabilidad de que ocurra un acto terrorista”<sup>58</sup>. Esto debe ser acreditado en cada caso que se pretenda invocar una restricción prevista en el artículo 13.3 de la Convención, en lo atinente con la protección de la seguridad nacional.

#### **Caso Leopoldo López vs. Venezuela**

El 10 de septiembre de 2015, el líder político opositor de Venezuela, Leopoldo López fue declarado culpable por autoridades nacionales por la comisión de los delitos de instigación pública y asociación para delinquir, entre otros, a causa de los discursos en los que criticó al gobierno y motivó a los ciudadanos a manifestarse públicamente<sup>59</sup>.

Según el análisis judicial del tribunal venezolano, los discursos de López incitaron a la ciudadanía a desconocer la ley y a las autoridades, ya que los mensajes tenían un ‘contenido subliminal’ que motivaba a la comisión de actos violentos.

---

<sup>55</sup> CIDH. Caso 11.317, Informe N° 20/99. Rodolfo Robles Espinoza e hijos vs. Perú. Informe Anual de la CIDH 1998.

<sup>56</sup> OEA. Declaración Conjunta Sobre Difamación de Religiones y Sobre Legislación Anti-Terrorista Y Anti-Extremista. 2008. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=735&IID=2>

<sup>57</sup> Naciones Unidas. Nota del Secretario General. Promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. A/70/371, 18 de septiembre de 2015, párr. 14. En: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10390.pdf>

<sup>58</sup> OEA, Mecanismos internacionales para la Promoción de la Libertad de Expresión. Declaración Conjunta Relator Especial de las Naciones Unidas para la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión. 2005. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=650&IID=2>

<sup>59</sup> CIDH. Comunicado de Prensa No. 107 de 2015. CIDH manifiesta su preocupación ante la sentencia contra Leopoldo López en Venezuela. 25 de septiembre de 2015. En: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/107.asp>

Así, al ser una figura de alta relevancia pública y que usaba sus redes sociales para difundir sus mensajes, López “causó en el ánimo de sus seguidores una conducta agresiva, poniendo en peligro la tranquilidad pública” y de esta forma, utilizó “los medios de comunicación social convencionales y alternativos para darle fuerza a sus discursos de contenido violento, pues su único propósito era desaparecer la tranquilidad pública, al llamar a un grupo de personas en correspondencia con su alocución, para desconocer las autoridades legítimas y las leyes”<sup>60</sup>.

Esta decisión judicial sobre el derecho a la libertad de expresión castigó la difusión de un discurso de oposición política, sin que se demostrara dolosamente la incitación a la violencia por parte de López. Además, la juez no realizó un análisis de conformidad con el test tripartito y la sanción aplicada, en todo caso, restringió desproporcionadamente el ejercicio del derecho a la libertad de expresión. Finalmente, vulneró otros derechos como las garantías judiciales, por cuanto únicamente decretó las pruebas presentadas por la Fiscalía y no demostró de forma suficiente que López tenía i) la voluntad y ii) la potencialidad de causar esa violencia.

Por otro lado, al analizar la proporcionalidad de medidas restrictivas al derecho a la libertad de expresión en leyes antiterroristas, el problema más recurrente que se identifica es que no supera el denominado test de proporcionalidad<sup>61</sup>. En el Caso Norín Catrimán vs. Chile, la Corte IDH concluyó que la indebida aplicación de la Ley Antiterrorista sobre el pueblo indígena produjo “un efecto intimidante e inhibitor para el ejercicio de la libertad de expresión (...) que puede causar el temor a verse sometido a una sanción penal o civil innecesaria o desproporcionada en una sociedad democrática, que puede llevar a la autocensura tanto a quien le es impuesta la sanción como a otros miembros de la sociedad”<sup>62</sup>.

En estos casos, es importante resaltar que las restricciones se limitan a lo establecido en el marco internacional de derechos humanos. Esto quiere decir que, además, los Estados deben demostrar que la restricción es necesaria y proporcional en aras de proteger un interés legítimo<sup>63</sup>. Para el caso en comento, se debe realizar *un test entre la sanción y el daño que se pretende evitar*. Adicionalmente, para la CIDH, se deben tener en cuenta los siguientes factores:

- “Los peligros que plantean las expresiones en el contexto de la situación (guerra, combate al terrorismo, etc.).
- Los cargos de las personas que formulan las expresiones (militares, personal de inteligencia, funcionarios, ciudadanos particulares, etc.)
- El nivel de influencia que puedan tener en la sociedad.

---

<sup>60</sup>Global Freedom of Expression. Columbia University. Banco de Jurisprudencia sobre libertad de expresión. Caso Leopoldo López v. Venezuela. En: <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/el-caso-de-leopoldo-lopez/?lang=es>

<sup>61</sup>CIDH. Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos. En: <http://www.cidh.org/terrorism/span/m.htm>

<sup>62</sup> Corte IDH. Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párr. 376.

<sup>63</sup> OEA. Declaración conjunta sobre la libertad de expresión y el combate al extremismo violento. 4 de mayo de 2016, principio C. En: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1022&IID=2>



- La gravedad de la sanción en relación con el tipo de daño causado o que podría ser causado.
- La utilidad de la información para el público.
- El tipo de medio de difusión utilizado<sup>64</sup>.

## CONCLUSIONES

La imprecisión de las definiciones de lo que se considera como protección 'al orden público, 'a la seguridad nacional' e incluso las previsiones para prevenir el terrorismo, tienen un impacto en el derecho a la libertad de expresión, de tal suerte que restringen, de forma ilimitada y sin mayores controles, el ejercicio pleno de este derecho. Por ello, es importante resaltar la necesidad de que los Estados promulguen leyes y adecúen sus actuaciones de Poder Público con base en definiciones precisas y no ambiguas que le permitan conocer a los ciudadanos las consecuencias jurídicas de sus actos, sobre todo cuando se refieren a expresiones en contextos como de terrorismo o que puedan tener incidencia en la sociedad democrática y afectan su orden público.

Si bien el artículo 13.2 de la Convención Americana admite unas restricciones frente a este derecho para proteger intereses supremos, es menester destacar que los Estados no se desligan de su responsabilidad de demostrar el cumplimiento de los requisitos de legalidad, necesidad y proporcionalidad de la responsabilidad y sanciones ulteriores en estos casos. Precisamente es este *test tripartito* el que permitirá analizar la restricción a la luz de la garantía del derecho a la libertad de expresión y, de esta forma, impedirá que los controles del Estado sobre las expresiones resulten excesivos frente a los bienes que protege.

---

<sup>64</sup> CIDH. Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, párr. 325. Disponible en: <http://www.cidh.org/terrorism/span/m.htm>