

# Libertad de expresión. Corrupción

## Corte IDH. *Caso Viteri Ungaretti y otros Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2023. Serie C No. 510

*Por Edison Lanza<sup>1</sup>*

---

### 1. Introducción

La sentencia que aquí se comenta desarrolla en profundidad el vínculo existente entre el derecho a la libertad de expresión y la protección de denunciantes de hechos de corrupción, un asunto poco abordado hasta el presente por la jurisprudencia del SIDH.

Se trata de una decisión con un valor crítico para la región: por primera vez el tribunal de derechos humanos a nivel regional delimita la obligación estatal de proteger a funcionarios y a otras personas que denuncian actos de corrupción –tanto a través de canales internos como de la prensa– frente a procesos disciplinarios abusivos, represalias laborales y otro tipo de retaliaciones, y la vincula con el artículo 13 de la CADH que protege el derecho a la libertad de expresión.

En efecto, el tribunal interamericano condenó al Estado de Ecuador por la violación de diversos derechos de Julio Rogelio Viteri Ungaretti, un oficial naval ecuatoriano que denunció irregularidades en contrataciones militares a nivel de las instituciones estatales a las que servía, a raíz de lo cual fue

---

<sup>1</sup> Abogado y docente (Udelar). Se desempeñó durante dos mandatos como Relator Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH (2014-2020). Actualmente es senior fellow en El Diálogo Interamericano (The Interamerican Dialogue) y consultor en libertad de expresión y protección de periodistas de 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).

acusado de “ofender y afectar la disciplina militar”. Fruto de sus declaraciones públicas, también fue víctima de detenciones arbitrarias, traslados y distintos procesos disciplinarios que frustraron su carrera militar.

Viteri pertenecía a la Marina de Ecuador y se desempeñaba como Agregado Naval y de Defensa ante el Reino Unido cuando ocurrieron los hechos. En el año 2001 hizo conocer a través de canales institucionales a los Ministerios de Defensa y de Relaciones Exteriores acerca de una serie de presuntos hechos de corrupción en las contrataciones de seguros para aeronaves militares de su país, de los que había tenido conocimiento.

Lejos de abrir las correspondientes investigaciones respecto de los hechos denunciados, las autoridades militares ecuatorianas impusieron al Sr. Viteri severas sanciones de arresto a rigor. Adicionalmente, las mismas autoridades sancionaron y trasladaron al denunciante a un destino de inferior jerarquía, alegando que había declarado a la prensa sin “la debida autorización de sus superiores jerárquicos”.

En un continente donde el flagelo de la corrupción sigue siendo un factor que socava la estabilidad democrática y afecta el desarrollo económico y social, esta sentencia constituye un hito capaz de promover cambios legislativos y buenas prácticas judiciales en la región. De hecho, la Corte IDH resalta “la importancia de la protección contra represalias de [denuncias de] hechos de corrupción para promover una cultura de responsabilidad e integridad públicas y evitar un efecto intimidatorio respecto de potenciales futuros denunciantes” (Corte IDH, 2023: párr. 96).

En el aspecto dogmático esta decisión también es relevante debido a que en su análisis la Corte IDH considera a la corrupción como un asunto de interés público cuya divulgación a través de preservar la confidencialidad de los denunciantes requiere una protección reforzada del Estado: en palabras de la Corte IDH, la protección de denunciantes permite que este tipo de hechos que afectan múltiples derechos sean conocidos por parte de la sociedad y procesados por la Justicia.

## **2. Mecanismos de denuncia y protección de denunciantes**

Al ponderar los derechos en juego, la Corte IDH entendió que el Sr. Viteri, como miembro de las Fuerzas Armadas del Ecuador, tenía el derecho y el deber de hacer uso de su derecho a la libertad de expresión para alertar sobre los presuntos hechos de corrupción que conoció durante el ejercicio de sus funciones.

Por unanimidad, los miembros del Tribunal recordaron que la corrupción ha dado lugar a pronunciamientos de diferentes organismos internacionales y al surgimiento de instrumentos internacionales y regionales para hacer efectivo su combate y persecución judicial.

A juicio de la Corte, los presuntos hechos de corrupción ventilados en el caso revisten un claro interés público, por tratarse de actuaciones de funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones que tienen impactos en el goce de los derechos humanos de las personas (Corte IDH, 2023: párr. 88).

El Tribunal determinó que existe un legítimo interés de la sociedad en conocer respecto a la denuncia de hechos de corrupción, por lo cual constituye un discurso especialmente protegido a la luz del artículo 13 de la CADH. Esta calificación determina que se apliquen a este tipo de discursos los requisitos establecidos en el artículo 13.2 del tratado, respecto de posibles sanciones: determinación por ley, aplicadas de forma estricta y de la manera que afecte en menor medida al ejercicio del derecho.

De acuerdo con la sentencia, los Estados no pueden restringir esta libertad “ilegítimamente por actos normativos o administrativos o por condiciones de facto que coloquen, directa o indirectamente, en situación de riesgo o mayor vulnerabilidad a quienes la ejerzan o intenten ejercer la libertad de expresión” (Corte IDH, 2023: párr. 93).

La sentencia subraya que la obligación de denunciar también está contemplada en la Ley Modelo de la Organización de Estados Americanos sobre Denuncia de Actos de Corrupción. Allí, las personas que realizan esta labor han sido calificadas como “denunciante de irregularidades” o “denunciante de buena fe”.

La sentencia también aborda el estándar de veracidad que aplica a las personas denunciantes, en particular funcionarios públicos que conocen hechos irregulares y a la vez se encuentran sometidos a un régimen disciplinario. De acuerdo con la Corte IDH, quienes denuncian deberían verificar los hechos, pero no se requiere “establecer la autenticidad de la información divulgada” para exigir la protección, estableciendo un umbral más flexible del que deben alcanzar los operadores de justicia (Corte IDH, 2023: párr. 92).

Por otra parte, la Corte IDH ratificó que el periodismo y los medios de comunicación juegan un rol central en el combate a la corrupción, al subrayar que los denunciantes podrán recurrir legítimamente a otras vías, como la divulgación pública, para realizar las denuncias, sobre todo en el contexto de Estados que no sean eficaces o confiables en proteger a quien denuncia (Corte IDH, 2023: párr. 97).

### **3. Medidas efectivas para facilitar y proteger denunciantes**

Luego de desarrollar el razonamiento expuesto, la sentencia reafirma la obligación estatal de garantizar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y facilitar la denuncia de presuntos hechos de corrupción por parte de funcionarios públicos.

Y enfatiza que, para hacer efectiva esta obligación, los Estados deben adoptar medidas para proteger la identidad del denunciante y la confidencialidad de la denuncia, preservar su integridad, y adoptar disposiciones legales que impidan la sanción o despido injustificado por denunciar o difundir este tipo de hechos (Corte IDH, 2023: párr. 96).

Asimismo, el Tribunal estimó que ante la ausencia de disposiciones que contemplen mecanismos de denuncia de corrupción y protección de los denunciantes, el Estado incumple su obligación de adoptar disposiciones internas para el ejercicio de la libertad de expresión (conf. artículo 2 de la CADH).

La Corte IDH también estableció la violación del derecho al trabajo del militar (artículo 26 de la CADH), relacionado con el artículo 13, debido a que el Estado ecuatoriano no aseguró la estabilidad laboral del denunciante y la persecución desatada lo determinó a pedir la baja de la Armada y a la postre perder el sustento suyo y de su familia.

#### 4. Libertad de expresión y seguridad nacional

Por tratarse de un caso vinculado al ámbito militar, la Corte IDH también analizó el conflicto entre el derecho a divulgar un hecho irregular, al que se tuvo acceso por la posición institucional del militar, y el alegado riesgo de generar un daño significativo a un interés de seguridad nacional.

El tribunal encuadró el conflicto en la figura del *whistleblower* o denunciante que accede a información por encontrarse dentro de instituciones donde, por su naturaleza, se presentan mayores obligaciones de confidencialidad y exigencias disciplinarias.

Al respecto, incluyó en la sentencia el aporte experto de la perito Vivian Newman Pont, que abordó esta figura:

Un *whistleblower* que debe mantener la disciplina en una institución, cuando encuentra irregularidades se enfrenta a dos regímenes o sistemas de valores aparentemente contradictorios. Por un lado, pareciera que su lealtad, compromiso y régimen disciplinario lo instan a guardar silencio. Por el otro, su moral y compromiso con el bien común lo instan a denunciar. En realidad, se trata de un falso dilema. La lealtad, disciplina y compromiso con la institución se materializan realmente con la denuncia y no con el silencio. La mejor forma de mantener la disciplina en las Fuerzas Armadas no es limitar la libertad de expresión de los denunciantes, sino fomentar las denuncias y construir legitimidad (Corte IDH, 2023: párr. 91).

Particularmente, en este caso la Corte IDH considera que la obligación de reserva busca preservar la seguridad nacional, pero

el deber de confidencialidad no puede aplicarse de forma general, sino que debe estar limitado de forma precisa y clara a aquella información cuya divulgación supone un riesgo real e identificable de generar un daño significativo a un interés de seguridad nacional legítimo (Corte IDH, 2023: párr. 98).

Al aplicar este estándar al caso concreto, la Corte IDH indicó que la normativa que regulaba el deber de reserva era tan amplia que tenía el efecto de limitar directamente el derecho a la libertad de expresión de los miembros de las Fuerzas Armadas respecto de toda la información relacionada con sus funciones, incluso de aquella respecto de la cual había un legítimo interés de escrutinio y debate

público. Por lo tanto, estima que dicha limitación general a la libertad de expresión de los miembros de las Fuerzas Armadas y al acceso a la información de los ciudadanos es contraria a la CADH (Corte IDH, 2023: párr. 110).

## 5. Algunas conclusiones

El caso supone un avance trascendente para la protección de los derechos de las personas denunciadas y la prensa a difundir investigaciones y denuncias de corrupción en el ámbito del Sistema Interamericano. Sobran ejemplos para afirmar que quienes abusan del poder o participan de estructuras de gran corrupción están dispuestos a defender estas posiciones poniendo en práctica la criminalización del denunciante, violencia *off* y *on line*, así como tomar represalias laborales contra estas personas.

En el caso, la Corte IDH dispuso que el Estado de Ecuador adopte las medidas legislativas o de otro carácter para adecuar su ordenamiento jurídico interno a lo establecido en la CADH, de forma tal que establezca un ente independiente e imparcial con el mandato de recibir denuncias sobre presuntos hechos de corrupción en las Fuerzas Armadas (Corte IDH, 2023: párr. 214).

Este mecanismo deberá regirse por normativa que garantice la reserva de la identidad de los denunciados, la confidencialidad de la información recibida, un plazo determinado para acusar recibo y dar respuesta definitiva a las denuncias en un plazo razonable, en los términos establecidos en la sentencia.

El fallo también establece parámetros sobre las características que deben tener las regulaciones en materia de protección de denunciados en general, lo que permite deducir la vocación que tuvo la Corte IDH de inaugurar con esta decisión una tendencia jurisprudencial que busca estandarizar este tipo de herramientas para combatir la corrupción.

En efecto, el párrafo 94 de la sentencia subraya que los Estados deben establecer mecanismos de protección para preservar la integridad personal de denunciados, se impida su sanción o despido injustificado a causa de las denuncias, se les provea asesoría legal en relación con la denuncia, se les proteja de posteriores responsabilidades civiles o penales cuando la denuncia se haya realizado bajo la creencia razonable de su ocurrencia y se prevean medidas correctivas para responder a actos de represalia. Esta protección debe incluir medidas preventivas frente a la existencia de un riesgo real e inmediato para la persona denunciante.

En el análisis de este avance también es indispensable reconocer el trabajo de varios años sostenido por las organizaciones de la sociedad civil, la CIDH y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, bajo el convencimiento de que la región debe avanzar en la protección de los derechos humanos que hacen posible la participación pública en la lucha contra la corrupción.

La CIDH dio un paso fundamental en integrar esta visión al SIDH con el dictado de la Resolución 1/18 sobre Corrupción y Derechos Humanos, donde destacó la necesidad de “crear un ambiente libre de

amenazas [...] de quienes investigan, informan y denuncian actos de corrupción y que la seguridad de las personas que se involucran en denuncias contra la corrupción [porque] es esencial para erradicarla”.

Poco después, el presente caso sería impulsado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión y sometido a la jurisdicción de la Corte IDH, lo que también resalta la importancia del conocimiento experto de esta Relatoría y el valor del sistema de casos del SIDH. La sentencia también recoge los instrumentos regionales y universales en el combate a la corrupción, y dialoga con decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Finalmente, estos dispositivos no tendrían sentido si no se reconoce que la corrupción tiene un efecto multidimensional en la protección de la democracia y los derechos humanos. Como lo recuerda el secretario general de Naciones Unidas en el prefacio de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción:

La corrupción es una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el Estado de Derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana. [...] la corrupción afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo.