

Las demandas estratégicas contra la participación pública (SLAPP): El desafío del abuso de los sistemas judiciales y avances de la normativa anti SLAPP

*Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPP): The Challenge of Judicial
System Abuse and Advances in anti SLAPP legislation*

As demandas estratégicas contra a participação pública (SLAPP):

O desafio do abuso dos sistemas judiciais e avanços na legislação anti SLAPP

Javier Graña Gianoni

ORCID: 0009-0005-5158-5349

Universidad Autónoma de Madrid

Correo: jgrana@grana.com.uy

Recibido: 15/08/2024

Aceptado: 19/11/2024

Resumen: Las demandas estratégicas contra la participación pública (SLAPP, por sus siglas en inglés) son un fenómeno reciente que tiene como objetivo el acoso y censura de activistas de derechos humanos, junto con periodistas, medios de comunicación independientes, alertadores de corrupción, así como otras personas implicadas en la sociedad civil y en temáticas de interés público. Su utilización ha motivado la adopción de instrumentos nacionales de protección en otras partes del mundo. Novedosamente, la reciente Directiva 2024/1069 es el primer marco normativo internacional. En 2021, la Corte Interamericana de Derechos Humanos por primera vez en su historia hizo referencia al concepto SLAPP en el fallo del caso *Palacio Urrutia y otros vs. Ecuador*. El incremento de demandas estratégicas y los altos índices de hostigamiento judicial ameritan un nuevo enfoque en busca del establecimiento de nuevos estándares regionales de protección y de asegurar la coherencia de los deberes estatales.

Palabras claves: derechos humanos; SLAPP; acoso judicial; libertad de expresión; sistema interamericano.

Abstract: Strategic lawsuits against public participation (SLAPP) are a recent phenomenon aimed at harassing and censoring human rights activists, as well as journalists, independent media outlets, whistleblowers, and other individuals engaged in civil society and matters of public interest. Their use has prompted the adoption of national protection mechanisms in various parts of the world. Notably, the recent European Directive No. 1069/2024 represents the first international regulatory framework. In 2021, the Inter-American Court of Human Rights referenced the concept of SLAPP for the first time in its history in the ruling of the case *Palacio Urrutia et al. v. Ecuador*. The rise in strategic lawsuits and high levels of judicial harassment call for a fresh approach, aimed at establishing new regional protection standards and ensuring the consistency of state obligations.

Keywords: human rights; SLAPP; judicial harassment; freedom of expression; Inter-American system.



Resumo: As demandas estratégicas contra a participação pública (SLAPP, na sigla em inglês) são um fenômeno recente que tem como objetivo o assédio e a censura de ativistas de direitos humanos, juntamente com jornalistas, meios de comunicação independentes, denunciadores de corrupção, bem como outras pessoas envolvidas na sociedade civil e em questões de interesse público. Seu uso motivou a adoção de instrumentos nacionais de proteção em várias partes do mundo. De forma inovadora, a recente Diretiva Europeia n.º 1069/2024 é o primeiro marco normativo internacional. Em 2021, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, pela primeira vez em sua história, fez referência ao conceito SLAPP na decisão do caso *Palacio Urrutia e outros vs. Equador*. O aumento das demandas estratégicas e os altos índices de assédio judicial demandam uma nova abordagem em busca de estabelecer novos padrões regionais de proteção e garantir a coerência dos deveres estatais.

Palavras-chave: direitos humanos; SLAPP; assédio judicial; liberdade de expressão; sistema interamericano.

Introducción

La *Declaración de los defensores de los derechos humanos*, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, reconoce en su artículo 8:

1. Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a tener la oportunidad efectiva, sobre una base no discriminatoria, de participar en el gobierno de su país y en la gestión de los asuntos públicos.
2. Ese derecho comprende, entre otras cosas, el que tiene toda persona, individual o colectivamente, a presentar a los órganos y organismos gubernamentales y organizaciones que se ocupan de los asuntos públicos, críticas y propuestas para mejorar su funcionamiento, y a llamar la atención sobre cualquier aspecto de su labor que pueda obstaculizar o impedir la promoción, protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales (Naciones Unidas, 1998).

Este derecho adquiere una especial relevancia en contextos en los que los defensores y activistas de derechos humanos son objeto de acciones judiciales que buscan limitar su voz y el impacto social de sus intervenciones.

Las denominadas demandas estratégicas contra la participación pública (SLAPP, por sus siglas en inglés) se han convertido en una herramienta frecuente utilizada para amedrentar y censurar a aquellos que ejercen su derecho a la libertad de expresión y a la participación pública. Este trabajo explora su impacto en la región, así como la forma en que distintos sistemas legales responden al fenómeno, y analiza de este modo las implicancias para la libertad de expresión, la democracia y el Estado de derecho.

Se impone, por lo tanto, la exigencia a los Estados de proteger a los defensores y activistas de derechos humanos contra toda acción arbitraria como consecuencia de su accionar, con la obligación de promover condiciones jurídicas, sociales y políticas que generen un ambiente propicio, mediante la implementación de medidas legislativas y administrativas, entre otras. Esta protección se comprende desde el importante rol que juegan estos desde la sociedad civil, al ser un componente esencial para la vigencia plena de las democracias, la libertad de expresión y el Estado de derecho.

Sin embargo, han pasado 26 años desde la declaración y los datos recientes al respecto no son alentadores, ya que indican que América Latina y el Caribe es una de las regiones más peligrosas del mundo para los defensores y activistas de derechos humanos, con una alta frecuencia de SLAPP y otros tipos de prácticas legales abusivas.

En el último informe publicado por el Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos (CIEDH, 2023) —en el que se relevaron datos del período de enero de 2015 a diciembre de 2022—, se detecta que la región concentró el 42% de los ataques y actos de violencia alrededor del mundo contra personas defensoras, en su carácter de activistas, periodistas, alertadores de corrupción, entre otros, y a su vez el 29% de los casos identificados como acciones judiciales abusivas e intimidatorias (SLAPP).

Este informe incluye entre esos ataques un gran número de asesinatos. También se logra evidenciar que los actores de estas acciones están relacionados con grupos económicos poderosos (principalmente, organizaciones vinculadas con la minería, la tala y la madera), en algunas circunstancias con gran injerencia e influencia en sectores políticos y estatales de primer nivel, así como relacionados con organizaciones criminales asociadas al narcotráfico y al paramilitarismo.

El CIEDH ha hecho un gran esfuerzo para obtener datos reveladores de la situación actual de las personas defensoras en la región, pero es claro que el problema es aún más grave de lo informado, ya que los números esconden un subregistro de ataques que no son denunciados públicamente y los Estados de la región se encuentran en un gran deber en cuanto al monitoreo de la información disponible. A modo de evidencia, es interesante resaltar que, en su Informe Nacional Voluntario sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), Uruguay fue el único Estado de la región que reportó al menos una persona defensora de derechos humanos que había sido atacada o asesinada en los últimos 12 meses (Uruguay Presidencia, 2022, p. 297).

La información recopilada por el CIEDH también reafirma que el fenómeno de las SLAPP no solo se produce en países dirigidos por gobiernos autoritarios, autocráticos o

dictatoriales, sino también en muchos que son considerados democracias consolidadas o desarrolladas. En este sentido, Honduras, México, Brasil, Colombia, Perú y Guatemala acaparan el 86% de los datos registrados en la región.

En este contexto, en muchos casos los sistemas legales y judiciales de los Estados han sido omisos, cómplices o han facilitado la promoción y utilización de demandas estratégicas abusivas. Por tales motivos, ha surgido una nueva tendencia legislativa y una reivindicación jurídica por parte de actores importantes en todo el mundo, a fin de resaltar la importancia que tiene la generación y promoción de marcos normativos e institucionales que impidan el uso abusivo e ilegítimo de recursos legales para amparar ataques a los derechos humanos de personas defensoras, violentar derechos civiles y políticos de la ciudadanía, así como para amedrentar e intimidar con un claro objetivo de censura, contrario a la libertad de expresión.

Las preguntas centrales que se plantean son: ¿en qué medida sería posible adaptar los mecanismos de protección anti SLAPP al contexto interamericano y qué lecciones puede aprender América Latina de este marco normativo? Además, se analizarán los enfoques legislativos y jurisprudenciales adoptados por otras jurisdicciones frente a las SLAPP, con especial énfasis en la nueva directiva, a fin de identificar las prácticas más efectivas y relevantes que podrían contribuir al desarrollo de un marco regional en América Latina.

Orígenes y concepto de las SLAPP

Las SLAPP son un fenómeno relativamente reciente que tiene como objetivo el acoso y la censura de los activistas de derechos humanos, junto con periodistas, medios de comunicación independientes, alertadores de corrupción, así como otras personas implicadas en la sociedad civil y en temáticas de interés público.

El nombre *strategic lawsuits against public participation* fue acuñado por primera vez a fines de la década de 1980 por los juristas estadounidenses Canan y Pring (1988, p. 506-507), en respuesta a lo que ellos consideraron una ofensiva de demandas abusivas contra personas y organizaciones que ejercían su derecho a presentar peticiones al gobierno en mérito a la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos (Petition Clause; Estados Unidos, 1787). Los autores denunciaban que estas acciones se ejercían no para buscar justicia, sino para generar juicios largos y costosos con el fin de silenciar críticas y frustrar la participación pública de actores de la sociedad civil. En una primera instancia se referían al término limitándolo a acciones civiles, en su mayoría interpuestas por empresas con grandes intereses y poderío económico.

Desde entonces ha sido utilizado con diferentes acepciones en varios marcos normativos nacionales alrededor del mundo, en definitiva, apelando a definiciones que derivan de legislaciones anteriores y del activismo. Sin embargo, se pueden detectar características comunes entre ellas: son demandas abusivas que se interponen con el único fin de impedir la participación pública y el ejercicio de los derechos humanos.

Así, estas demandas se dirigen contra una amplia variedad de individuos y/u organizaciones que realizan manifestaciones o acciones de interés público. Por lo general, se inician bajo el fundamento jurídico de acciones por difamación, injurias, daños, protección de datos, acoso, orden público, así como con la utilización de otras diversas tipificaciones penales. Es común que las acciones se promuevan simultánea y paralelamente en fueros civiles, penales, administrativos e incluso constitucionales, generando un poder avasallador y bajo la excusa del daño al “honor” o el “buen nombre” (Bollinger & Botero-Marino, 2024, p. 9).

Como sostiene Schiavon (2024b), aunque se esconden bajo una supuesta faceta jurídica, en definitiva, se basan en libelos con consideraciones legales débiles y fundamentos fácticos exagerados, frívolos y vacíos, lejos de las posibilidades de triunfo alguno ante sedes judiciales, pero que permiten someter a las partes a un proceso extenso en el tiempo, generando gastos e incertidumbre en los demandados.

Concluyen Farrington y Zabrocka (2023, p. 521) que, por lo tanto, las SLAPP tienen dos elementos esenciales. El primero de ellos implica una acción judicial (o la amenaza de una acción judicial) relacionada con una declaración o actividad sobre un asunto de interés público. El segundo es el empleo de tácticas abusivas de litigio, como pueden ser, entre otras, demandas exageradas o infundadas por daños y perjuicios; modificación, ampliación o retirada de demandas; explotación de procedimientos recursivos; e incluso la búsqueda de foros jurisdiccionales más favorables, ya que reiteradamente se han utilizado con un carácter transfronterizo al iniciar procesos judiciales en el extranjero, que son aún más costosos y difíciles para el ejercicio de la defensa.

Como resultado, las SLAPP terminan entendiéndose como una forma de *punishment by process* (castigo por proceso), en el que el costo de defender una acción judicial es mayor que el costo de llegar a un acuerdo, de eliminar información o de dejar de publicar información sobre un asunto. Este fenómeno de castigo por proceso generalmente se asocia al ámbito de la justicia penal, pero las SLAPP lo han extendido y llevado con creces al ámbito de la justicia civil (Farrington & Zabrocka, 2023, p. 521).

La jurisprudencia de diversas jurisdicciones se ha expresado sobre su concepto en sentidos similares. Así, la Corte Suprema de Canadá (2020) sostuvo en el caso *Ontario Ltd. v. Pointes Protection Association*:

En una SLAPP la demanda no es más que una fachada para el demandante, que en realidad está manipulando el sistema judicial para limitar la eficacia de la expresión de la parte contraria y disuadir a esa parte, o a otras posibles partes interesadas, de participar en asuntos públicos (como se cita en Vogelfänger, 2024, p. 1).

Por su parte, el Tribunal Superior de Sudáfrica (2022) sostuvo en los casos *Mineral Sands Resources (Pty) Ltd v. Reddell, Mineral Commodities Limited v. Dlamini* y *Mineral Commodities Limited v. Clarke*:

El elemento característico de los casos SLAPP es el uso del sistema jurídico, normalmente disfrazado de demanda civil ordinaria, para disuadir a otros de hablar sobre cuestiones de importancia pública y explotar la desigualdad de recursos financieros y humanos del que disponen las grandes empresas en comparación con los demandados [...] Los litigios que no tienen por objeto reivindicar derechos legítimos, sino que forman parte de una estrategia amplia y deliberada para intimidar, distraer y silenciar la crítica pública, constituyen un uso indebido del proceso judicial y son vejatorios. El uso indebido y el abuso del proceso judicial interfieren con la debida administración de justicia y socavan las nociones fundamentales de justicia y la integridad de nuestro proceso judicial (como se cita en Vogelfänger, 2024, p. 2).

A nivel regional, en noviembre de 2021 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, 2021), por primera vez en su historia, hizo referencia al concepto de las SLAPP. Reconoció en el caso *Palacio Urrutia y otros c. Ecuador* que:

La recurrencia de funcionarios públicos 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.

Y afirmó:

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.

En definitiva, se tratan —como ejemplifica su nombre— de acciones estratégicas cuyo poder no procede de la solidez de la posición jurídica del demandante, sino del uso del sistema judicial para intimidar y acosar a la persona u organización objetivo, agotar sus recursos y generar un desistimiento y/o una censura. Evidentemente, estamos ante una forma de acoso judicial facilitada por la disparidad económica entre las partes involucradas, la asimetría de poder y el déficit de los marcos normativos e institucionales.

Desarrollo normativo y jurisprudencial. Estándares del derecho internacional, interamericano y europeo de derechos humanos

El avance y la utilización continua del mecanismo por parte de sus perpetradores a nivel global, el ingreso del asunto en el debate público y el estudio concreto del fenómeno de las demandas abusivas estratégicas han generado una novedosa tendencia legislativa que busca el establecimiento de marcos normativos e institucionales específicos para, de esta manera, hacer frente a las amenazas y ataques que sufren las personas defensoras y activistas de derechos humanos, y fortalecer a su vez el sistema de protección.

Sin embargo, aún son pocas las jurisdicciones que han tomado cartas sobre el asunto; especialmente en nuestra región no se ha innovado legislativamente en este punto, con la excepción de algún proyecto tendiente a tal sentido, pero que ha naufragado en el intento.

Teniendo presente el *Corporate Legal Accountability Resource Sheet: Anti-SLAPP Legislation* (base de datos elaborada por el CIEDH, 2024), se pueden identificar algunas novedades legislativas en Canadá, Estados Unidos, Reino Unido, Australia, Indonesia, Filipinas, Tailandia y la Unión Europea (UE).

Como ejemplo concreto, a nivel de legislación nacional podemos identificar innovaciones interesantes en la provincia de Columbia Británica, donde en 2019 se sancionó la Ley de Protección de la Participación Pública (Protection of Public Participation Act; Canadá, 2019), que implementó un sistema de defensa procesal ante demandas abusivas. Vale aclarar que el país ya contenía en su legislación una ley

homónima dictada en la provincia de Ontario en 2015 y alguna modificación previa a los procedimientos civiles en la provincia de Quebec, por lo que la ley fue una continuación de esta tendencia legislativa nacional.

En esta se establece que ante un procedimiento iniciado en un tribunal la parte demandada pueda promover una *dismissal order* (solicitud de desestimación) con efecto suspensivo si se detecta que el procedimiento se inicia en virtud de una expresión realizada por el demandado y que dicha expresión refiere a un asunto de interés público. Identificados estos requisitos y promovida la solicitud, el actor del procedimiento principal debe necesariamente presentar y fundar elementos certeros ante el tribunal de que su demanda principal tiene *substantial merit* (méritos suficientes) y que el daño que probablemente le ha ocasionado la expresión es suficientemente grave para que prevalezca continuar con el proceso por sobre el interés público en proteger la expresión.

De lo contrario, si el tribunal dicta una desestimación de la demanda, el actor principal será condenado en los costos del proceso e incluso podría dictaminarse una condena al pago de una indemnización por daños y perjuicios en su contra.

En sentidos similares, podemos encontrar marcos normativos anti SLAPP en otras jurisdicciones nacionales:

- En 2008, Australia fue pionera en la sanción de la Ley de Protección de la Participación Pública (2008), tras el caso *Guns c. Alexander Marr*, interpuesto contra grupos ecologistas (Bollinger & Botero-Marino, 2024, p. 10).
- En Filipinas la Corte Suprema estableció algunas consideraciones en 2010 respecto de las normas de procedimiento en casos ambientales (CIEDH, 2024).
- En Reino Unido se dictó en 2023 la Ley de Delitos Económicos y Transparencia Corporativa (Economic Crime and Corporate Transparency Act; Reino Unido, 2023), cuyo alcance protector solamente refiere a expresiones de interés público relativas a delitos económicos.
- Actualmente, en Estados Unidos se pueden encontrar 32 Estados que poseen leyes anti SLAPP de diversa índole. Si bien la determinación de una demanda abusiva y los mecanismos de protección varían, estas leyes permiten la desestimación de casos y, en algunos Estados en concreto, la imposición en el pago de los costos judiciales (Public Participation Project,

2024).

Actualmente, también existen algunos proyectos encaminados a la sanción y la innovación legislativa en el tema:

- Irlanda se encuentra debatiendo la posibilidad de incorporar modificaciones anti SLAPP al proyecto de Defamation Bill (Harnett & Slevin, 2023).
- En Reino Unido se ha conformado un grupo para trabajar en este sentido en un proyecto de reforma procesal, con intervenciones del ministro de Justicia (Ministry of Justice, 2022).
- En Estados Unidos el congresista por Maryland, Jamie Raskin, introdujo en 2022 un proyecto de Ley Federal Anti-SLAPP (SLAPP Protection Act) (Herbertson, 2022).

Como se puede observar, a nivel interamericano no se han desarrollado avances legislativos contra la utilización de las SLAPP. Un dato desesperanzador si se tiene en cuenta los datos recopilados en la región sobre la constatada vulneración de derechos y actos de violencia contra activistas, personas defensoras de derechos humanos, periodistas y actores de la sociedad civil organizada.

Colombia —uno de los países latinoamericanos más afectados por los ataques hacia estos grupos— es el único país de la región que ha promovido formalmente una iniciativa legislativa anti SLAPP. En 2021, el senador Rodrigo Lara Restrepo (hijo del exministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla, asesinado en 1984) presentó un proyecto para la modificación del Código General del Procedimiento y la Ley n.º 906 de 2004, con el fin de erradicar el acoso judicial dirigido a cercenar los derechos a la libertad de expresión, información y asociación (Saldaña, 2021).

En el caso de Uruguay, si bien podría no considerarse una legislación específicamente de carácter anti SLAPP, por medio de la Ley n.º 18.515 (Uruguay, 2009) se introdujeron modificaciones al Código Penal en 2009, específicamente en cuanto a la reforma de los delitos de difamación e injurias y la protección del interés público. El artículo 336 del Código Penal establecía la regla de que probar que el hecho atribuido es cierto o notorio no eximía de pena al autor hallado culpable del delito, aunque se establecían una serie de excepciones y requisitos por los cuales el denunciado podía probar los hechos y, por lo tanto, evitar ser penalizado mediante la exención de pena.

La nueva redacción de la reforma estableció que lo que antes era considerado una exención de la pena, ahora es considerado una exención de responsabilidad, lo que significa que el denunciado puede ser declarado inocente por intermedio de una sentencia

absolutoria, cambiando la regla preestablecida. Se eliminó la restricción a la “prueba de la verdad”, teniendo derecho a esta y, en términos amplios, es admitida (Langón, 2013, p. 776). Específicamente, la nueva redacción del artículo 336 estableció la admisión de la prueba por la verdad y la exención de responsabilidad en los siguientes casos:

A) efectuare o difundiere cualquier clase de manifestación sobre asuntos de interés público, referida tanto a funcionarios públicos como a personas que, por su profesión u oficio, tengan una exposición social de relevancia, o a toda persona que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público;

B) reprodujere cualquier clase de manifestación sobre asuntos de interés público, cuando el autor de las mismas se encuentre identificado (Uruguay, 2009).

Esta reforma redujo las posibilidades de sometimiento a procesos penales, aunque no cumple específicamente con el objetivo de la legislación anti SLAPP, en cuanto no impide ni genera mecanismos de defensa efectivos contra el acoso judicial, permitiendo así continuar con la verificación del castigo por proceso. Está lejos, no obstante, de ser un mecanismo de protección efectivo, con las características procesales tendientes de los previamente mencionados, o de la nueva directiva europea que se analiza más adelante.

No se debe obviar, sin embargo, que se ha derivado en la utilización del fuero civil como instrumento principal para el uso de las demandas estratégicas contra la participación pública. Estas conclusiones pueden extraerse de los informes anuales sobre *Monitoreo de Amenazas y Restricciones a la Libertad de Expresión de Periodistas en Uruguay*, del Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública, donde se verifican el sometimiento de periodistas a procesos civiles y penales año a año (2023, p. 30-33; 2024, p. 28-29).

Por otro lado, la Corte IDH sí ha introducido un enfoque regional sobre el tema, con la mencionada sentencia del caso *Palacio Urrutia y otros c. Ecuador* (2021), así como en los casos *Moya Chacón y otro c. Costa Rica* (2022) y *Baraona Bray c. Chile* (2022).

También se pueden observar algunos avances en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). El Centro por la Justicia y el Derecho Internacional y el CIEDH han mantenido audiencias públicas para analizar los impactos que ha generado sobre los derechos humanos el accionar de las empresas en la región, y han instado a la CIDH a elaborar nuevos estándares para la protección de activistas y personas defensoras

de los derechos humanos ante el uso intimidatorio de acciones judiciales por parte de las empresas (Zuluaga Jaramillo, 2024).

A nivel regional, el mayor desarrollo positivo se puede encontrar en el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú; Cepal, 2018), que entró en vigor en abril de 2021, y que no ha sido ratificado por Brasil, Guatemala ni Perú, así como no ha sido suscrito por Honduras, cuatro de los seis países que, como ya se mencionó, concentran el 86% de los datos registrados como ataques a personas defensoras de los derechos humanos en la región.

El Acuerdo de Escazú (Cepal, 2018) formula obligaciones a los Estados para garantizar un entorno seguro y propicio para las personas defensoras, con la adopción de medidas efectivas para proteger, reconocer y promover sus derechos. De todos modos, no puede considerarse un marco normativo que clasifique concretamente dentro de las acciones anti SLAPP.

De todas maneras, la región interamericana claramente no es la única que se encuentra en una situación de desamparo normativo. También a otras esferas de nivel internacional es preocupante y evidente la inexistencia actual de instrumentos jurídicos, ya que, si bien organismos internacionales y regionales han reconocido el uso de las SLAPP, no se ha avanzado firmemente en este sentido.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), por su parte, ha intervenido jurisdiccionalmente en casos de SLAPP (Schiavon, 2023). Así lo hizo por primera vez en *Steel y Morris c. Reino Unido* (TEDH, 2005). Sin embargo, no hizo referencia explícitamente al término SLAPP en sus sentencias hasta 2022, cuando sentenció en el caso *OOO Memo c. Rusia* (TEDH, 2022), o con las novedades de los casos *Lutgen c. Luxemburgo* (TEDH, 2024) y *Bosev c. Bulgaria* (TEDH, 2024), en los que los denunciantes han referido explícitamente a la utilización del mecanismo de las SLAPP.

Es así como en este contexto se destaca con especial relevancia la reciente directiva europea, el primer marco normativo internacional —con carácter regional—, adoptado contra el uso de SLAPP:

- En febrero de 2024 el Parlamento y el Consejo Europeo aprobaron la Directiva 2024/1069 (Ley Daphne; UE, 2024) anti SLAPP, publicada en abril y vigente desde el 6 de mayo de 2024.

La reciente directiva 2024/1069, un modelo de legislación anti SLAPP

En febrero de 2024 el Parlamento y el Consejo Europeo aprobaron la directiva anti SLAPP promovida por la Coalition Against SLAPPs in Europe.

La directiva (UE, 2024) lleva el nombre informal de Ley Daphne, en honor a la periodista de investigación Daphne Caruana Galizia, asesinada en Malta en 2017. Al momento de su asesinato, la periodista tenía 48 demandas vejatorias pendientes contra ella, de las que 43 eran civiles y cinco penales por supuestos delitos de difamación. Su muerte caló hondo en la opinión pública y en la sociedad civil en Europa como un ejemplo evidente de la utilización de las SLAPP desde sectores del poder corporativo y de la esfera pública (Daphne Caruana Galizia Foundation, 2024).¹

Esta directiva es un marco normativo interesante para el abordaje de la legislación anti SLAPP, no solo por su novedad, sino por ser el resultado de un trabajo con un abordaje profundo y pormenorizado sobre el fenómeno de las SLAPP, tanto en su faz investigativa y jurídica como en su extensión académica.

En 2022 la Comisión Europea presentó un paquete de medidas destinado a combatir el fenómeno de las SLAPP, que incluyó, entre otras, una propuesta de una directiva con el fin de proteger a las personas que participan desde su rol en la acción pública y la sociedad civil y se ven perseguidas con procedimientos judiciales manifiestamente infundados o abusivos.

En el mismo sentido, la comisión decidió la cofinanciación del Pioneering AntiSLAPP Training for Freedom of Expression Project (PATFox), para el que se encomendó, además, la capacitación de profesionales del derecho sobre los desafíos, jurídicos y no jurídicos, que suponen las demandas contra la participación pública.

El proyecto, que llegó a su fin en febrero de 2024, fue liderado desde España por la Fundación Internacional Baltasar Garzón (Figbar), y contó con el aporte de especialistas y organizaciones de la sociedad civil que trabajaron en otros Estados miembros de la UE, como Alemania, Malta, Chipre, Eslovaquia, Polonia, Eslovenia, Croacia, Rumanía, Bulgaria y Hungría.

Tomando como base un detallado y recomendable trabajo elaborado por Schiavon (2024a), podemos derivar algunos análisis y conclusiones de la nueva directiva europea.

¹ Se puede acceder a la lista de demandas en el siguiente link:
<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1NWt6dcZWycsoHfiRdICRV9bXZQSKwScZrSFpNSVxxvU/edit?usp=sharing>

La directiva se basa jurídicamente en el artículo 81, apartado 2, letra f del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (UE, 2010), en la búsqueda de la eliminación de obstáculos para el correcto funcionamiento de los procedimientos civiles transfronterizos. La norma es aplicable a los “asuntos civiles o mercantiles con repercusiones transfronterizas de los que se conozca en procesos civiles, incluidos los procedimientos de medidas provisionales y cautelares y reconveniciones, con independencia de la naturaleza del órgano jurisdiccional”.² Expresamente, no se aplica a asuntos fiscales, aduaneros, administrativos, asuntos penales, arbitraje, ni tampoco a la responsabilidad del Estado por acciones u omisiones en el ejercicio de su autoridad (Schiavon, 2024a, p. 4).

Así pues, la directiva aplica a demandas o acciones judiciales de carácter civil o comercial con implicaciones transfronterizas, interpuestas con carácter abusivo en un procedimiento civil, contra personas físicas y/o jurídicas por su participación pública en asuntos de interés público.

En su artículo 4 define conceptos clave para un marco normativo anti SLAPP. Así entiende:

- “Participación pública” como la realización de cualquier declaración o la ejecución de cualquier actividad, así como cualquier acción preparatoria, de apoyo o de asistencia directamente relacionada con estas, que refieran a un asunto de interés público.
- “Interés público” como cualquier asunto que afecte al público de tal manera que este pueda legítimamente interesarse por él. Se amplía esa definición para incluir cuestiones como derechos fundamentales, actividades de una figura pública, alegaciones de corrupción, fraude, entre otras. Esta ampliación es una novedad que no se había detectado en otras normativas anti SLAPP, en las que simplemente se limitaba a una definición general, e implica la asunción de riesgos en términos de técnica legislativa. Se trata de una ampliación enunciativa no taxativa, con la habilitación del uso del término *como* hacia la introducción de ejemplos concretos, pero no excluyentes. Más aun teniendo en cuenta que estamos frente a la interpretación de una normativa cuyo objetivo es el establecimiento de un

² Según el artículo 5 de la directiva (UE, 2024), se considera que un asunto tiene repercusiones transfronterizas, a menos que ambas partes estén domiciliadas en el mismo Estado miembro que el órgano jurisdiccional que conoce del asunto y que todos los demás elementos esenciales se encuentren únicamente en dicho Estado miembro.

mecanismo de protección y garantía que no corresponde interpretarse restrictivamente.

- “Acciones judiciales abusivas contra la participación pública” como aquellas que se interponen, no para hacer valer o ejercer realmente un derecho, sino que tienen por objetivo principal impedir, restringir o penalizar la participación pública, a menudo explotando un desequilibrio de poder entre las partes, y en los que se formulan pretensiones infundadas. Como novedad también introduce “indicios” de utilización de las SLAPP, algo que se ha evaluado doctrinal y jurisprudencialmente a la hora de identificarlas, pero que ahora avanza hacia un sustento normativo, asumiendo como tales:

- a) el carácter desproporcionado, excesivo o irrazonable de la demanda o de parte de ella, incluida la cuantía excesiva del litigio;
- b) la existencia de procesos múltiples iniciados por el demandante o partes asociadas en relación con asuntos similares;
- c) la intimidación, el acoso o las amenazas por parte del demandante o de sus representantes, antes del proceso o durante este, así como cualquier conducta similar por parte del demandante en asuntos similares o concurrentes;
- d) el uso con mala fe de tácticas procesales, como la prolongación del proceso, la búsqueda fraudulenta o abusiva de un foro de conveniencia o el archivo de asuntos en una fase posterior del proceso con mala fe (UE, 2024).

Respecto de la identificación de una pretensión infundada, en el preámbulo de la directiva se puede encontrar una correcta precisión que menciona que las pretensiones formuladas pueden ser total o parcialmente infundadas. Esto significa que una pretensión no tiene que ser necesariamente infundada en su totalidad para que la acción se considere abusiva y se establece un ejemplo: una vulneración leve de los derechos de la personalidad que legítimamente puede dar lugar a una pretensión de indemnización por daños y perjuicios de poca cuantía puede convertirse en una acción abusiva si se reclama una indemnización o una reparación manifiestamente excesivas.

Ahora, ¿cuáles son las salvaguardias jurídicas que ha establecido la directiva contra el uso de las SLAPP?

En primer lugar, se han establecido una serie de garantías procesales en cabeza de la parte demandada:

- La exigencia de una caución a la parte actora destinada a cubrir los costos del proceso y eventuales daños y perjuicios.
- La desestimación anticipada ante demandas manifiestamente infundadas.
- El derecho a la intervención de terceros para aportar información o colaborar con la defensa de la parte demandada.
- La imposición de costos y costas.

El artículo 10 concede al órgano jurisdiccional la potestad de exigir a la parte actora, si lo considera oportuno, como medida cautelar, que “preste caución para responder de las costas procesales estimadas, que podrán incluir los gastos de representación legal [...] y, si así lo dispone la legislación nacional, los daños y perjuicios”. El objetivo de esta medida cautelar claramente es salvaguardar los efectos de una decisión definitiva que determine la existencia de un abuso del procedimiento.

Si bien el artículo no hace referencia a qué elementos debe tener en cuenta el órgano jurisdiccional para fundamentar la imposición de la medida cautelar, principalmente debe considerarse si existen elementos indiciarios de una acción procesal abusiva, sin perjuicio de otros criterios generales sobre medidas cautelares.

En los artículos 11 a 13 de la directiva se establece la “desestimación temprana de las pretensiones manifiestamente infundadas”. Los Estados miembros deben garantizar la aplicación de esta norma mediante normas existentes en el derecho nacional para establecer la posibilidad de desestimación luego de un “examen adecuado” en tiempo breve y teniendo en cuenta que la carga de la prueba sobre que la demanda es fundada recae sobre la parte actora.

La decisión debe ser sobre el fondo del asunto y debe tener lugar en la fase más temprana posible del proceso, aunque la desestimación puede producirse en cualquier oportunidad procesal (Schiavon, 2024a, p. 11). La normativa agrega que esta decisión siempre debe ser susceptible de recurso (art. 13).

El artículo 9 establece que debe garantizarse y permitirse que organizaciones de la sociedad civil (asociaciones, organizaciones, sindicatos, etcétera) que tengan un interés legítimo en salvaguardar o promover los derechos de las personas que se implican en la participación pública puedan intervenir en apoyo del demandado en dichos procesos, siempre que este así lo apruebe, o facilitar información como ayudar a determinar si una demanda es abusiva o manifiestamente infundada.

Por último, en el artículo 14 se dicta una norma respecto del reembolso de los costos incurridos por aquellas personas u organizaciones que hayan sido objeto de SLAPP, y se impone una condena a cargar con todos los tipos de costas procesales y costos de representación judicial de la parte demandada en todos aquellos casos que el tribunal haya considerado que efectivamente se trataba de un procedimiento abusivo.

En segundo lugar, se establece una serie de protecciones especiales y de sanciones específicas:

- La posibilidad de desconocer una sentencia de un tercer país y denegar la ejecución de esta.
- La creación de un motivo especial de competencia para costos asumidos por procesos SLAPP en terceros países.
- La imposibilidad posterior de modificación o retiro de la demanda por la parte actora.
- La garantía de que los Estados miembros puedan imponer sanciones efectivas contra los condenados por demandas estratégicas contra la participación pública.

El artículo 16 dicta que los Estados deberán garantizar que se desconozca y se deniegue la ejecución de las sentencias dictadas en terceros países en procedimientos judiciales contra la participación pública, cuando estas consten de demandas manifiestamente infundadas o se traten de procedimientos de carácter abusivo en la legislación del Estado al que se solicita el reconocimiento o ejecución.

El artículo 17 enuncia, creando una competencia jurisdiccional especial, que cuando una persona física o jurídica de un Estado miembro sea denunciada mediante un proceso SLAPP en una jurisdicción extranjera (fuera de la UE), la persona pueda solicitar el reembolso completo de los costos de su representación legal en la jurisdicción del Estado miembro donde se domicilia. En este caso, se permite al Estado miembro limitar el ejercicio de la competencia mientras el proceso incoado en un tercer país se encuentre pendiente.

El artículo 8 establece que cualquier modificación posterior de la demanda o de las pretensiones formuladas por el demandante, incluida la retirada de pretensiones, no afecte la posibilidad de que el demandado solicite medidas. De esta manera, se impide la especulación en la interposición de demandas abusivas, lo que a su vez impide la retractación y la exoneración de responsabilidad del accionante. La parte demandada

siempre podrá reclamar la reparación del daño y la condena en los gastos procesales ocasionados, y este derecho de la parte demandada deberá aplicarse siempre, con independencia de que exista o no una condena firme sobre el fondo del asunto.

La directiva no optó por tomar en consideración un punto interesante y característico de alguna normativa anti SLAPP previa, vinculado con el carácter suspensivo de las garantías procesales. En el caso de la Ley de Protección de la Participación Pública, dictada en la Provincia de Columbia Británica (Canadá, 2019), se estableció que la “solicitud de desestimación” expresamente contiene el efecto suspensivo del proceso. Este es de un gran peso en cuanto a la resolución de la solicitud e implica un nivel de protección aún mayor para el promotor de esta, pues de lo contrario algunos de los efectos amedrentadores e intimidatorios que tienen como objetivo las SLAPP aún podrían efectivizarse, incluso en el marco de una solicitud de desestimación.

En el caso de la normativa regional europea, se optó por establecer que los Estados miembros garantizarán una “tramitación acelerada de las solicitudes de garantías procesales” (artículo 7), en resguardo de la imparcialidad y la tutela judicial efectiva de acuerdo con el derecho nacional del Estado, pero no referido puntualmente a los efectos suspensivos de la tramitación, especialmente en lo que correspondería a la desestimación anticipada.

Respecto de este punto es quizás donde se puede concentrar un mayor peso de críticas ante un proyecto que ha cumplido con una importante medida en la recopilación y adecuación de las estipulaciones anti SLAPP desarrolladas previamente. En este punto ha hecho una diferenciación que, aunque no excluye su mismo resultado o aplicación, *a priori* posee un estándar garantista menor sobre el solicitante.

En definitiva, el bagaje empírico y académico que ha tenido el proyecto de recomendación por la Comisión Europea, comenzado en 2022, con la experiencia de anteriores leyes de protección a la participación pública, con la intervención de especialistas de diversos países y con el estudio puntual de casos SLAPP incoados en Estados miembros, ha generado una base sólida para el desarrollo de la directiva.³

Esta directiva tiene una base aglutinadora de experiencias y marcos normativos que ha dado inicio a un marco institucional en la región europea que permite la consecución

³ Paralelamente a la promoción de la directiva y el plan de estudios, el proyecto PATFox analizó desde el punto de vista jurídico una gran cantidad de casos SLAPP (entre ellos, los casos contra Daphne Caruana Galizia), con intervención de especialistas locales en cada país. Así, se pueden observar casos con bases legales diversas (penales, civiles, administrativas) en cada currículum local publicado (PATFox, s.f.).

de un cuerpo normativo relevante para comenzar a dar camino fértil y una base más elaborada hacia el combate jurídico contra las SLAPP. Ese camino ha iniciado a fines de los años ochenta y su desarrollo ha mostrado una tendencia progresiva en los últimos años, en lógica respuesta a la utilización creciente del fenómeno contra periodistas, activistas y personas defensoras de los derechos humanos.

Perspectivas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

A partir del análisis del uso de las demandas estratégicas se puede deducir que estamos ante un fenómeno complejo y multifacético, en el que las condiciones para el ejercicio pleno de los derechos fundamentales, como la libertad de expresión, el acceso a la información y el derecho a la participación pública, se encuentran bajo nuevas amenazas. Estas amenazas, que se suman a los desafíos históricos que han enfrentado tanto periodistas como defensores de derechos humanos, no solo limitan la capacidad de estas personas de cumplir con su labor, sino que también ponen en riesgo la salud democrática de los Estados y el respeto a los derechos humanos a nivel global.

Es importante destacar que, aunque en términos conceptuales es parcialmente correcto afirmar que las SLAPP no son un mecanismo completamente novedoso, lo que observamos hoy es una versión más sistemática y multiplicada de un fenómeno estratégico de silenciamiento que tiene como objetivo acallar voces críticas e inhibir la participación cívica. Históricamente, se han documentado múltiples casos de este tipo de litigios abusivos, pero, en la actualidad, se puede afirmar que estamos ante un perfeccionamiento de esta estrategia: una utilización más organizada y estructurada de los sistemas judiciales, que aprovechan las debilidades normativas e institucionales existentes en cada país.

Este perfeccionamiento se manifiesta en el uso de tácticas legales que no buscan ganar un caso en sí, sino más bien agotar los recursos, el tiempo y la moral de los demandados. Así, las SLAPP funcionan como herramientas de censura indirecta, erosionando los cimientos de la democracia y restringiendo la diversidad de opiniones en el espacio público. Además, se han visto respaldadas por marcos legales inadecuados que no logran frenar estas prácticas y, en algunos contextos, incluso por un ambiente de impunidad que facilita el abuso del derecho y de los procedimientos judiciales.

A lo largo de su desarrollo histórico, la libertad de expresión ha sido reconocida como uno de los derechos más consagrados en el derecho internacional de los derechos humanos. Así, es entendida como un pilar fundamental para la plena vigencia del Estado

de derecho y los sistemas democráticos, dado que permite un flujo constante de información, debate y crítica constructiva. Todos elementos esenciales para la toma de decisiones informada por parte de la ciudadanía, para la que resulta crucial la existencia de una pluralidad de medios de comunicación y fuentes de información diversas que estén disponibles para todos, sin restricciones indebidas o censuras arbitrarias.

Este derecho, además, está intrínsecamente relacionado con otros derechos fundamentales, como el derecho a la participación pública y el derecho al acceso a información veraz, independiente y de calidad. Estos son esenciales para la construcción de una ciudadanía activa e informada, capaz de participar en los asuntos públicos y de exigir rendición de cuentas a quienes ostentan el poder. Es precisamente esta correlación de derechos la que constituye la base fundamental para el libre ejercicio de las libertades civiles y políticas de las personas.

Las SLAPP, por lo tanto, representan una amenaza directa a esta correlación de derechos, al atacarlos de manera sistemática y ser una herramienta que busca sofocar la voz de quienes cuestionan el poder o abogan por derechos fundamentales, lo que erosiona no solo los derechos individuales de los afectados, sino también el derecho colectivo de la sociedad a ser informada y a participar en la vida pública.

En el ámbito del derecho interamericano, la protección de los derechos de participación pública, libertad de expresión y acceso a la información se encuentran respaldados por instrumentos jurídicos clave como la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (CADH; Organización de los Estados Americanos [OEA], 1969), también conocida como el Pacto de San José de Costa Rica, y, más recientemente, el Acuerdo de Escazú (Cepal, 2018). Estos derechos han sido reconocidos y desarrollados extensivamente por la CIDH y la Corte IDH, dos de las principales instituciones que conforman el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH).

La CADH (OEA, 1969) es el pilar del SIDH y en su artículo 13 consagra el derecho a la libertad de pensamiento y expresión, definiéndolo como la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin censura previa.

La Corte IDH ha interpretado este derecho de manera expansiva en múltiples decisiones, al subrayar su carácter indispensable para el funcionamiento de una democracia. En casos como *Herrera Ulloa c. Costa Rica* (2004) o *Kimel c. Argentina* (2008), la Corte IDH enfatizó que la libertad de expresión es una piedra angular en una sociedad democrática y que, para su pleno ejercicio, es necesario que exista un entorno que garantice la posibilidad de expresarse sin miedo a represalias, incluso en casos de

críticas a funcionarios públicos. Esto subraya la necesidad de proteger la libertad de expresión frente a restricciones indebidas y de desarrollar estándares sobre cómo deben evaluarse las limitaciones impuestas a este derecho.

El fallo *Herrera Ulloa c. Costa Rica* (Corte IDH, 2004) sostuvo que las restricciones a la libertad de expresión, como las sanciones civiles por difamación, deben ser sometidas a un riguroso escrutinio, especialmente cuando se refieren a temas de interés público. Además, el fallo subraya que las sanciones desproporcionadas pueden tener un efecto inhibitorio sobre el debate público:

El efecto de esta exigencia resultante de la sentencia conlleva una restricción incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana, toda vez que produce un efecto disuasivo, atemorizador e inhibitorio sobre todos los que ejercen la profesión de periodista, lo que, a su vez, impide el debate público sobre temas de interés de la sociedad.

En el caso *Kimel c. Argentina*, la Corte IDH (2008) sostuvo que el uso de sanciones judiciales desproporcionadas con el objetivo de silenciar la crítica legítima constituye una violación del derecho a la libertad de expresión y del principio de proporcionalidad.

Estos enfoques son particularmente relevantes en el contexto de las SLAPP, que buscan precisamente silenciar a quienes critican o exponen irregularidades utilizando al sistema judicial como un instrumento de intimidación. También refuerzan la idea de que las demandas estratégicas, al usar al sistema judicial de manera abusiva, representan una grave amenaza para el ejercicio pleno de los derechos protegidos por la Convención Americana.

La CIDH ha sido fundamental en el desarrollo de estos estándares por medio de su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE, 2023), que ha emitido informes y recomendaciones que refuerzan la importancia de estos derechos para el funcionamiento de una sociedad democrática. La *Declaración de principios sobre libertad de expresión* (CIDH, 2000) establece que toda persona tiene el derecho a buscar, recibir y difundir información en poder del Estado, lo que es crucial para la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción. Este enfoque ha sido complementado recientemente, entre otros instrumentos, por el Acuerdo de Escazú (Cepal, 2018).

Este acuerdo establece en sus artículos 4, 5 y 6 una serie de obligaciones para los Estados parte, orientadas a garantizar el acceso a información veraz, completa y oportuna, así como la obligación de asegurar la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre asuntos que afectan el medio ambiente (artículo 7). El artículo 9, en particular, se centra en la protección de los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales, un grupo que enfrenta graves riesgos, y establece que los Estados deben adoptar medidas efectivas para garantizar un entorno seguro y propicio para su labor.

Además, en su informe sobre *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos* (CIDH, 2015), destacó cómo el uso indebido del sistema judicial para perseguir a los defensores de derechos humanos constituye una grave violación de sus derechos fundamentales. Este informe denuncia que el abuso de los procedimientos legales —aunque sin la incorporación nominativa de las SLAPP— se ha convertido en una estrategia común para silenciar a quienes ejercen su derecho a la participación pública y a la libertad de expresión.

En sus informes anuales, la RELE de la CIDH ha abordado específicamente el uso de las SLAPP como una forma de acoso judicial. Señala que estas demandas constituyen un abuso del derecho procesal y tienen un efecto amedrentador sobre la libertad de expresión y la participación pública. En el último informe de 2023, la CIDH hace un llamado a los Estados de la región para que adopten medidas legislativas y políticas públicas destinadas a prevenir y sancionar el uso indebido del sistema judicial con fines de censura. Recomienda, además, la implementación de leyes anti SLAPP que protejan a periodistas, activistas y defensores de derechos humanos, y establece sanciones para quienes promuevan litigios infundados con el propósito de intimidar y acallar voces críticas. Así sostuvo:

Estados deben garantizar que las leyes de difamación civil se ajusten a proporcionar una mayor protección a la expresión sobre la política y otros asuntos de interés público [...] garantizar que las indemnizaciones por daños y perjuicios sean proporcionales, teniendo en cuenta todas las circunstancias, y que no sean tan cuantiosas como para ejercer un efecto inhibitorio de la libertad de expresión; garantizar que los tribunales estén facultados, ya sea a petición de la persona demandada o de oficio, para desestimar, de forma sumaria y en una fase temprana del procedimiento, las demandas por difamación que impliquen declaraciones sobre asuntos de

interés público que no tengan una posibilidad realista de éxito (demandas estratégicas contra la participación pública o SLAPP) (CIDH, 2023, p. 377).

En resumen, en principio la CADH proporciona un marco normativo que protege los derechos a la libertad de expresión, el acceso a la información y la participación pública.

A su vez, la tendencia jurisprudencial que ha iniciado y se encuentra en desarrollo por la Corte IDH, junto con la labor de la CIDH, refuerza la obligación de los Estados de garantizar estos derechos y de adoptar medidas efectivas para prevenir y sancionar el uso indebido del sistema judicial como herramienta de censura y hostigamiento.

Sin embargo, resulta evidente que aún hoy los marcos normativos e institucionales de los Estados han resultado deficientes para la efectiva protección de los derechos. Ante la amenaza creciente que representan las SLAPP, es fundamental que los Estados parte implementen reformas legales e institucionales que permitan proteger a quienes ejercen su derecho a la libertad de expresión y a la participación pública, asegurando que estos derechos puedan ser ejercidos plenamente en un entorno seguro y democrático.

Conclusión

El análisis de la situación en América Latina y el Caribe muestra un panorama preocupante. La región se ha convertido en uno de los lugares más peligrosos del mundo para los defensores de derechos humanos, con un alto número de ataques y demandas abusivas que buscan silenciar la participación pública. A pesar de esto, la región aún carece de un marco normativo coherente y efectivo que aborde de manera integral el fenómeno de las SLAPP. Los ejemplos de Colombia y Uruguay muestran intentos legislativos que, si bien representan pasos en la dirección correcta, aún son insuficientes para garantizar la protección robusta que se requiere.

La posibilidad de adaptación de mecanismos anti SLAPP en el contexto interamericano depende en gran medida de las características del SIDH, que, mediante instrumentos clave como la CADH y la jurisprudencia de la Corte IDH, ya ha reconocido el papel crucial de la libertad de expresión y la participación pública.

Sin embargo, la viabilidad de implementar mecanismos específicos para combatir las SLAPP en la región enfrenta desafíos significativos debido a la falta de legislación clara y a la debilidad institucional en muchos países. Frente a este panorama desalentador, los avances internacionales ofrecen lecciones valiosas. El avance más significativo ha sido la

aprobación de la directiva anti SLAPP de la UE, que establece un marco normativo pionero para enfrentar este tipo de demandas.

Esta directiva, además de proporcionar definiciones claras y salvaguardas jurídicas, ofrece un conjunto de mecanismos específicos y nuevos estándares. Este desarrollo normativo es un ejemplo de cómo la cooperación regional puede ser efectiva en la creación de mecanismos para proteger los derechos fundamentales y garantizar que el sistema judicial no sea utilizado como un instrumento de censura.

Algunas de las lecciones que se podrían revelar de avance normativo son: a) el establecimiento de un marco jurídico más robusto para poder identificar las demandas abusivas, ya que la directiva ofrece criterios claros y objetivos que podrían inspirar al SIDH y a los Estados a desarrollar parámetros más específicos para evaluar cuándo un proceso judicial es utilizado como herramienta de intimidación y abuso; b) la institucionalización por parte de los Estados de garantías procesales efectivas como la desestimación temprana de demandas infundadas y la posibilidad de exigir una cautela a los demandantes; c) la posibilidad de establecer reparaciones específicas y medidas disuasorias como la condena en costos o la imposición de indemnizaciones por daños; d) el fortalecimiento de las garantías de no repetición en cuanto a la capacitación de jueces y profesionales del derecho en la identificación y manejo de las SLAPP, fomentando un cambio de paradigma institucional para garantizar que los sistemas judiciales no sean manipulados; e) el reconocimiento del impacto transfronterizo incluyendo marcos y estándares normativos con disposiciones que determinen la posibilidad de abordar estas situaciones, como por ejemplo, la facilitación de asistencias judiciales gratuitas, como establece el artículo 19 de la directiva; f) la implementación de registros de casos y sentencias relacionadas con SLAPP.

El caso del periodista Emilio Palacio Urrutia puso en evidencia la vulnerabilidad de los sistemas judiciales. La propia Corte IDH (2021) abordó aspectos críticos como la falta de garantías procesales, la necesidad de reparación y la implementación de garantías de no repetición.

Así, la Corte IDH sostuvo que el proceso penal contra el periodista Emilio Palacio no logró la protección de su derecho a un juicio justo, violando garantías esenciales como la igualdad procesal y la independencia judicial, y con énfasis en que las actuaciones judiciales fueron desproporcionadas y contrarias al debido proceso. También mencionó que el proceso penal fue utilizado como una herramienta para silenciar y castigar la crítica del periodista, lo que evidenció en todo momento un desequilibrio de poder entre las

partes involucradas (Corte IDH, 2021, pár. 148). De contar con mecanismos para detectar y desestimar tempranamente las demandas infundadas, se podría haber prevenido los abusos procesales; o de contar con la existencia de garantías procesales para poder proveer medidas coercitivas como la sanción en costos o indemnizaciones, se podría nivelar el desequilibrio de poder. En igual sentido, también podemos encontrar una aplicación práctica de la necesidad de la capacitación de jueces y profesionales del derecho.

El caso *Palacio Urrutia y otros c. Ecuador* abre una ventana de oportunidad para que el sistema interamericano desarrolle estándares regionales más sólidos que obliguen a los Estados a adoptar medidas específicas contra el uso abusivo del sistema judicial. Este paso es fundamental para asegurar que la región no solo reconozca el problema de las SLAPP, sino que implemente soluciones efectivas que permitan salvaguardar la libertad de expresión y otros derechos relacionados.

La adopción de leyes anti SLAPP en América Latina es una necesidad urgente. Es imperativo que los Estados de la región promuevan reformas legislativas que establezcan salvaguardias procesales claras y eficaces, que incluyan mecanismos para la desestimación temprana de demandas abusivas, la compensación de daños a las víctimas y sanciones disuasorias contra quienes utilicen el sistema judicial con fines intimidatorios. Además, es esencial fortalecer la capacidad de los jueces, abogados y otros actores del sistema judicial para identificar y responder adecuadamente a este tipo de demandas.

La CIDH, por su parte, ha desempeñado un papel crucial al emitir recomendaciones específicas para abordar el uso indebido del sistema judicial con fines de censura. Por medio de la RELE, ha señalado repetidamente el impacto negativo de las SLAPP en la libertad de expresión y ha instado a los Estados a adoptar leyes anti SLAPP. En su último informe anual (RELE, 2023), no solo denuncia estas prácticas abusivas, sino que propone que los Estados adopten medidas legislativas y políticas públicas que incluyan la desestimación temprana de demandas infundadas, sanciones proporcionales y garantías de defensa efectiva para los afectados. Este enfoque proactivo es fundamental para que los Estados se comprometan a proteger los derechos de aquellos que son blanco de estas demandas.

No obstante, aún queda un largo camino por recorrer. A pesar de los esfuerzos de la CIDH y los llamamientos de la sociedad civil, pocos países han avanzado significativamente en la adopción de legislación anti SLAPP.

El SIDH todavía no alcanza a constituir un marco de protección suficiente contra el abuso del litigio estratégico. La ausencia de legislación específica anti SLAPP en la mayoría de los países de la región refleja no solo un déficit normativo, sino también una falta de voluntad política para enfrentar a los actores poderosos que emplean estas tácticas.

La adopción de legislación anti SLAPP en la región es imperativa no solo para proteger a los individuos directamente afectados, sino también para salvaguardar la integridad de la democracia y el derecho colectivo de la sociedad a ser informada y a participar en la vida pública. El marco normativo europeo puede servir como modelo para América Latina, adaptándose a las particularidades locales y promoviendo un enfoque más inclusivo y democrático. Un marco legislativo anti SLAPP efectivo debería incluir mecanismos de protección judicial, sanciones para los abusadores del sistema legal y medidas de apoyo a los demandados, como la asistencia legal gratuita o el acceso a fondos de emergencia.

Además, el papel de los actores del sistema judicial es crucial; jueces, abogados y defensores de derechos humanos deben ser capacitados para reconocer y enfrentar las SLAPP. Concomitantemente, las organizaciones de la sociedad civil también juegan un rol esencial, no solo en la defensa de las víctimas, sino en la promoción de políticas públicas y reformas legislativas. La colaboración entre estos actores puede fortalecer la respuesta ante el uso abusivo del sistema judicial, asegurando que la justicia no sea utilizada como un arma para silenciar voces críticas.

En última instancia, las SLAPP representan un desafío estructural a los principios fundamentales del sistema democrático. Son un recordatorio de que la protección de los derechos de participación pública, libertad de expresión y acceso a la información no es solo una cuestión de principios, sino una necesidad urgente para la estabilidad y la salud democrática de los Estados. Las instituciones interamericanas tienen un papel central en este proceso, y su capacidad para establecer precedentes y guiar la generación de políticas públicas será determinante.

La región de América Latina y el Caribe tiene la oportunidad de liderar en la protección de estos derechos, aprendiendo de las experiencias internacionales y adaptándolas a sus realidades locales. Esto implica no solo la creación de marcos legales sólidos, sino también la construcción de una cultura de respeto y promoción de los derechos humanos, en la que la participación pública sea protegida y valorada como un pilar fundamental de la democracia. Así, la justicia podrá cumplir su verdadero rol de

protección de los derechos civiles y políticos, y evitar ser instrumentalizada como un mecanismo de censura.

La expectativa por el desarrollo de la jurisprudencia de la Corte IDH en esta materia es alta, dado que su rol será crucial para establecer precedentes que guíen la generación, interpretación y aplicación de normativas anti SLAPP en la región. La intervención activa de jueces, abogados y organizaciones de la sociedad civil también será fundamental para garantizar que los estándares de protección se apliquen de manera efectiva y justa. El análisis cuidadoso de los casos que se presenten permitirá ajustar y perfeccionar los mecanismos de defensa para asegurar un entorno en el que la justicia y los derechos humanos prevalezcan sobre los intereses de censura y poder.

La lucha contra las SLAPP es, en esencia, una lucha por la democracia, la justicia y los derechos humanos. América Latina tiene la oportunidad y el desafío de enfrentar este fenómeno para proteger el derecho de todos y todas a expresar sus ideas, participar en la vida pública y defender los derechos fundamentales sin temor a represalias.

Referencias

- Australia. (2008). *Protection of Public Participation Act*.
https://classic.austlii.edu.au/au/legis/act/consol_act/poppa2008360/
- Bollinger, L. C., & Botero-Marino, C. (2024). *¿Cómo responden los tribunales a las SLAPP? Análisis de decisiones judiciales seleccionadas de todo el mundo*. Global Freedom of Expression, Columbia University.
- Canadá. (2019, marzo 25). *Protection of Public Participation Act*.
<https://www.bclaws.gov.bc.ca/civix/document/id/complete/statreg/19003>
- Canan, P., & Pring, G. W. (1988). Strategic Lawsuits Against Public Participation. *Social Problems*, 35(5), 506-507. <https://doi.org/10.2307/800612>
- Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública. (2023). *9° Informe periodismo y libertad de expresión en Uruguay*. <https://cainfo.org.uy/sitio/wp-content/uploads/2023/05/9-Informe.pdf>
- Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública. (2024). *10° Informe periodismo y libertad de expresión en Uruguay*. <https://cainfo.org.uy/sitio/wp-content/uploads/2024/05/10-Informe.pdf>
- Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos. (2023). *Guardianas y guardianes en riesgo. Enfrentando el abuso de las empresas en América Latina y el Caribe* (Informe). https://media.business-humanrights.org/media/documents/2023_Latin_America_HRDs_ES_nYpsNcp.pdf

- Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos. (2024). *Corporate Legal Accountability Resource Sheet: Anti-SLAPP Legislation*. https://media.business-humanrights.org/media/documents/Corporate_Legal_Accountability_Resource_Sheet.pdf
- Cepal. (2018). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*. <https://repositorio.cepal.org/bitstreams/a6049491-a9ee-4c53-ae7c-a8a17ca9504e/download>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2000). *Declaración de principios sobre libertad de expresión*. <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos-basicos/declaracion-principios-libertad-expresion.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/criminalizacion2016.pdf>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2004, julio 2). Caso Herrera Ulloa c. Costa Rica. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2008, mayo 2). Caso Kimel c. Argentina. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_177_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2021, noviembre 24). Caso Palacio Urrutia y otros c. Ecuador. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_446_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2022, mayo 23). Caso Moya Chacón y otro c. Costa Rica. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_451_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2022, noviembre 24). Caso Baraona Bray c. Chile. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_481_esp.pdf
- Corte Suprema de Canadá. (2020, setiembre 10). Caso n.º 38376. Ontario Ltd. v. Pointes Protection Association. Sentencia 1704604. <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/18458/index.do>
- Daphne Caruana Galizia Foundation. (2024). *Defence against frivolous and vexatious libel suits*. <https://www.daphne.foundation/en/justice/vexatious-libel-cases>
- Estados Unidos. (1787). Primera Enmienda. Constitución de los Estados Unidos.
- Farrington, F., & Zabrocka, M. (2023). Punishment by Process: The Development of Anti-SLAPP legislation in the European Union. *ERA Forum*, 24. <https://doi.org/10.1007/s12027-023-00774-5>
- Harnett, D., & Slevin, R. (2023, junio 6). Irish Defamation Bill moves closer to becoming a new Act. *Kennedys Law*. <https://kennedyslaw.com/en/thought-leadership/article/2023/irish-defamation-bill-moves-closer-to-becoming-a-new-act/>

- Herbertson, K. (2022, setiembre 9). An In-Depth Look at Congressman Raskin's Federal Anti-SLAPP Legislation. *EarthRights International*.
<https://earthrights.org/an-in-depth-look-at-raskin-federal-anti-slapp-legislation/>
- Langón, M. (2013). *Código Penal (y leyes penales complementarias de la República Oriental del Uruguay), Tomo II. De los delitos en particular (arts. 132-366)*. Universidad de Montevideo.
- Ministry of Justice. (2022). *Strategic Lawsuits Against Public Participation. A call for evidence*.
- Naciones Unidas. (1998). *Declaración de los defensores de los derechos humanos*.
<https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-human-rights-defenders/declaration-human-rights-defenders>
- Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.
https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- PATFox. (s.f.). *Curriculum Resources for Anti-SLAPP training*.
<https://www.antislapp.eu/curriculum-hub>
- Public Participation Project. (2024). *State Anti-SLAPP Laws*.
- Reino Unido. (2023). Ley de Delitos Económicos y Transparencia Corporativa.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. (2023). *Informe anual 2023*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
<https://www.oas.org/es/CIDH/informes/IA.asp?Year=2023>
- Saettone, M., & Jackson, M. (2020). Guía sobre libertad de expresión, acceso a la información pública y seguridad de periodistas en el derecho uruguayo. *Facultad de Derecho. Serie de Documentos de Trabajo*, (20).
- Saldaña, P. (2021, noviembre 16). Se aprueba ley Anti Slaap contra el acoso judicial o litigioso. *Congreso de la República de Colombia*.
<https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/3310-se-aprueba-ley-anti-slapp-contra-el-acoso-judicial-o-litigioso-2>
- Schiavon, A. (2023). ECTHR case law for Anti-SLAPP defence. *PATFox*.
<https://www.antislapp.eu/curriculum-hub/ecthr-case-law>
- Schiavon, A. (2024a). *Guía sobre la Directiva Anti-SLAPP*. Fibgar. <https://fibgar.es/wp-content/uploads/2024/04/GuidePATFoxsobrelaDirectivaAnti-SLAPP.pdf>
- Schiavon, A. (2024b, mayo 6). How to better protect HRDs from SLAPPs: A practical defence guide for European lawyers. *GC Human Rights Preparedness*.
<https://gchumanrights.org/gc-preparedness/preparedness-human-rights-defenders/article-detail/how-to-better-protect-hrds-from-slapps-a-practical-defence-guide-for-european-lawyers.html>

- Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2005, mayo 15). Caso Steel y Morris c. Reino Unido. Sentencia 38784/97.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2022, junio 15). Caso OOO Memo c. Rusia. 2840/10. [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-216179%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-216179%22]})
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2024, mayo 16). Caso Lutgen c. Luxemburgo. 36681/23. [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22002-14321%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22002-14321%22]})
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (2024, junio 4). Caso Bosev c. Bulgaria. 62199/19. [https://hudoc.echr.coe.int/#{%22itemid%22:\[%22001-233988%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/#{%22itemid%22:[%22001-233988%22]})
- Tribunal Superior de Sudáfrica. (2022, noviembre 14). Casos Mineral Sands Resources (Pty) Ltd v. Reddell, Mineral Commodities Limited v. Dlamini, Mineral Commodities Limited v. Clarke.
- Unión Europea. (2010, marzo 30). Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>
- Unión Europea. (2024, abril 11). Directiva (UE) 2024/1069 del Parlamento Europeo y del Consejo. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1069/oj?locale=es>
- Uruguay. (2009, julio 15). Ley n.o 18.515. Ley de Prensa, modificación al Código Penal. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18515-2009>
- Uruguay Presidencia. (2022). *Informe Nacional Voluntario 2022*. <https://www.gub.uy/agencia-uruguay-cooperacion-internacional/comunicacion/publicaciones/informe-nacional-voluntario-2022>
- Vogelfänger, A. (2024). Ficha técnica. Demandas estratégicas contra la participación pública (“SLAPPs”). *Global Freedom of Expression, Columbia University*.
- Zuluaga Jaramillo, N. (2024, marzo 19). América Latina y el Caribe: Se perfilan nuevos estándares para proteger a las personas defensoras de los derechos humanos que luchan contra las prácticas empresariales perjudiciales. *Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos*.

Cómo citar: Graña Gianoni, J. (2024). Las demandas estratégicas contra la participación pública (SLAPP): El desafío del abuso de los sistemas judiciales y avances de la normativa anti SLAPP. *Revista de Derecho*, (30), e4213. <https://doi.org/10.22235/rd30.4213>

Contribución de los autores (Taxonomía CRediT): 1. Conceptualización; 2. Curación de datos; 3. Análisis formal; 4. Adquisición de fondos; 5. Investigación; 6. Metodología; 7. Administración de proyecto; 8. Recursos; 9. Software; 10. Supervisión; 11. Validación; 12. Visualización; 13. Redacción: borrador original; 14. Redacción: revisión y edición. J. G. G. en 1, 2, 3, 5, 6, 8, 13, 14.

Editora científica responsable: Dra. María Paula Garat.