

UNDEF  The United Nations
Democracy Fund



IDEA

república · ambiente · transparencia

JUSTICIA Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Obligaciones del Poder Judicial

José María Costa

Federico Legal Aguilar



UNDEF



The United Nations
Democracy Fund



JUSTICIA Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Obligaciones del Poder Judicial

Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA)

Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia (UNDEF)

2023

Justicia y Libertad de Expresión. Obligaciones del Poder Judicial.

Autores

José María Costa

Federico Legal Aguilar

Equipo técnico IDEA

Ezequiel Santagada, Director Ejecutivo

Federico Legal Aguilar, Gerente de Proyectos

Natalia Gagliardone, Departamento jurídico

Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA)

Twitter: @InstIDEA

Facebook: Instituto de Derecho y Economía Ambiental

Instagram: [idea.org.py](https://www.instagram.com/idea.org.py)

idea@idea.org.py

www.idea.org.py

ISBN:

Esta publicación fue realizada gracias al apoyo y financiamiento del Fondo para la Democracia de las Naciones Unidas (UNDEF) en el marco del proyecto “FORTALECIMIENTO DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN PARAGUAY” (UDF-19-871-PAR). Sin embargo, su contenido es responsabilidad de sus autores y no representa la posición u opinión de UNDEF.

Cualquier comentario, sugerencia u observación a esta edición puede ser remitida a idea@idea.org.py

JOSÉ MARÍA COSTA



Periodista, abogado y catedrático universitario. Docente (r) de Periodismo y de Derecho de la Información en la Universidad Nacional de Asunción. Doctor en Derecho Público y Gobernabilidad por la Universidad Columbia del Paraguay, con tesis sobre el Derecho de Acceso a la Información. Es magister en Política Global por la Universidad de Salamanca. Ha cursado un doctorado en Comunicación y Derecho de la Información (Universidad Complutense de Madrid) y una maestría en Comunicación (Universidad Columbia del Paraguay y Universidad del Salvador de Buenos Aires).

Es Director de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Corte Suprema de Justicia desde el año 2015. Actual Coordinador de la Mesa para la Seguridad de Periodistas del Paraguay. Ha ejercido profesionalmente el periodismo en el diario Última Hora, Diario Hoy y Radio Cáritas. Desde hace 20 años aproximadamente viene desempeñando consultorías y asesorías para varios organismos locales e internacionales, como UNESCO, BID, PNUD, ARTICLE XIX, entre otros, en materias vinculadas a comunicación, derecho a la información, libertad de expresión. Es corresponsal en Paraguay para la organización Reporteros Sin Fronteras. Tiene varios libros y artículos académicos escritos sobre Libertad de Expresión, Derecho de la Información, Seguridad de Periodistas, Periodismo y Comunicación Política.

FEDERICO LEGAL AGUILAR



Abogado, recibido por la Universidad Nacional de Asunción (2011). Actualmente se desempeña como abogado y consultor. Fue asesor jurídico y gerente de proyectos del Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA) (2019-2023). Fue director de la Oficina de Acceso a la Información Pública del Ministerio de Justicia (2014-2015), asesor de transparencia de la Dirección de Transparencia de la Corte Suprema de Justicia (2015-2018). Fue becario del Programa ILVP, "*Transparency and Accountability in Government*" del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América (2016).

Fue becario y consultor de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. Autor del libro "Libre acceso a la información en poder del Estado" (El Lector, Paraguay, 2018). Autor del libro "En amparo del acceso a la información pública" (La Ley, Paraguay, 2022). Co autor de "Justicia, Libertad de Expresión e Información Pública. Guía básica para magistrados y operadores judiciales" (Corte Suprema de Justicia / Unesco / PIDC. Asunción, Paraguay, 2019). Maestrando en "Transparencia y Buen Gobierno" por la Universidad Complutense de Madrid (2023-2024).

JUSTICIA Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Obligaciones del Poder Judicial

Índice

Índice	9
Presentación	13
El rol “de” y “desde” la justicia en la libertad de expresión	17
Elementos de la libertad de expresión que los operadores de justicia deben considerar institucional y jurisdiccionalmente	23
¿Cuáles son las funciones de la libertad de expresión?	23
¿Quién ejerce la titularidad del derecho?	25
¿Dónde se ejerce este derecho?	27
¿Sobre qué objeto —o sobre qué— recae la libertad de expresión?	27
¿Existen manifestaciones (o discursos) especialmente protegidas?	28
¿Existen expresiones no protegidas?	29
¿Existe el derecho al “insulto”?	29
¿Qué acciones están amparadas por la libertad de expresión?	32
¿Cuáles son las formas en que se puede ejercer la libertad de expresión y en qué medios?	33
¿Qué se considera como una “agresión” o violencia contra el periodista?	34
¿Se admite la censura?	37
¿Veda para la divulgación de encuestas y derecho a la información?	39
Obligaciones positivas y negativas del Estado en relación con la libertad de expresión	45
Obligaciones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH)	46
Ensayo de un marco de obligaciones para el Poder Judicial: obligaciones institucionales y jurisdiccionales	51
- Obligación de <i>respetar</i> la libertad de expresión de usuarios del sistema judicial, víctimas y litigantes en procesos judiciales de interés público	51
- Obligación de <i>garantizar</i> judicialmente la libertad de expresión de acuerdo con el control de convencionalidad en casos que lleguen a conocimiento de los jueces	56

—	Amparar la dimensión individual y colectiva de la libertad de expresión _____	57
—	Amparar la presunción ab initio de que toda expresión está protegida, incluso los discursos ofensivos, chocantes o perturbadores _____	58
—	Interpretar, en caso de duda, a favor de la libertad de expresión _____	58
—	Interpretar de manera restrictiva las excepciones _____	58
—	Ponderar la prevalencia de discursos especialmente protegidos _____	58
—	Mantener en todo momento la independencia e imparcialidad _____	59
—	Divulgar las sentencias judiciales, con reserva de datos personales, salvo personas públicas o hechos de interés público _____	59
—	Ejercer el control de convencionalidad _____	59

- Obligación de *prevenir* cualquier tipo de violencia institucional contra quienes ejercen su libertad de expresión _____ 59

- Obligación de *divulgar* datos estadísticos sobre violencia contra periodistas y causas judiciales relacionadas con la afectación del derecho a la libertad de expresión _ 61

- Obligación de *impedir* la censura previa o censura indirecta y *adoptar* medidas para revocarlas; salvo casos excepcionalísimos _____ 62

- Obligación de *remitir* a la CSJ casos donde se apliquen leyes que sean incompatibles con la libertad de expresión para declarar la inconstitucionalidad _____ 63

- Obligación de *garantizar* el acceso a la información judicial _____ 64

- Obligación de *adoptar* medidas de protección frente a situaciones de violencia o riesgo contra periodistas o denunciantes de hechos de corrupción _____ 65

- Obligación de *aplicar* el test de real malicia en casos civiles y la prueba del interés público en manifestaciones especialmente protegidas _____ 65

- Obligación de *respetar* y *proteger* la fuente del periodista; y *abstenerse* de citarlo como testigo _____ 67

-Obligación de *procurar* justicia (investigar, juzgar y sancionar la violencia contra la libertad de expresión) _____ 68

- Obligación de *reparar* las vulneraciones y *ordenar* la indemnización _____ 71

- Obligación de *adoptar* medidas de no repetición en casos de impunidad _____ 71

Elementos de ponderación del derecho a la libertad de expresión: test tripartito y circunstancias relevantes en torno al principio de proporcionalidad: Guía para jueces _____ 73

Principio de estricta legalidad _____ 74

Principio de finalidad legítima _____ 76

Principio de proporcionalidad: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto _____ 76

<i>Antes de concluir: Reflexiones sobre el caso de Santiago Leguizamón</i>	79
<i>Conclusiones</i> _____	83
<i>Bibliografía</i> _____	85
<i>ANEXO: Marco normativo paraguayo que afecta a la libertad de expresión</i> _____	89
Ley N° 1.163/1985, "CÓDIGO CIVIL" _____	89
Ley N° 1.262/1987, "Que establece el derecho de rectificación o contestación" _	89
Ley N° 1/1989, "Que aprueba y ratifica la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica" _____	91
Ley N° 57/1990, "Que aprueba y ratifica la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño" _____	92
Ley N° 12/1991, "Que aprueba la adhesión de la República a los Convenios de Berna para la protección de las obras literarias y artísticas del 9 de septiembre de 1886, revisado en París en 1971 y enmendado en 1979" _____	93
Ley N° 5/1992, "Que aprueba la adhesión de la República al "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos", adoptados durante el XXI Período de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en la ciudad de Nueva York, el 16 de Diciembre de 1966" _____	97
Ley N° 642/1995, "De telecomunicaciones" _____	98
Ley N° 1.160/1997, "CÓDIGO PENAL" _____	100
Ley N° 1.243/1998, "Que establece la distribución de publicaciones oficiales en medios nacionales de comunicación social" _____	102
Ley N° 1.328/1998, "De derechos de autor y derechos conexos" _____	103
Ley N° 1.264/1998, "GENERAL DE EDUCACIÓN" _____	104
Ley N° 2.128/2003, "Que aprueba la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial" _____	104
Ley N° 2.849/2005, "Especial antisequestro" _____	104
Ley N° 2.535/2005, "Que aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción" _____	105
Ley N° 3.051/2006, "Nacional de Cultura" _____	106
Ley N° 3.452/2008, "Que aprueba la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares" _____	107

Ley N° 3.540/2008, “Que aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”	108
Ley N° 3.742/2009, “Que establece el control del uso de productos fitosanitarios de uso agrícola”	109
Ley N° 5.282/2014, “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”	109
Ley N° 5.777/2016, “De protección integral a las mujeres, contra toda forma de violencia”	109
Ley N° 5.659/2016, “De promoción del buen trato, crianza positiva y de protección a niños, niñas y adolescentes contra el castigo físico o cualquier tipo de violencia como método de corrección o disciplina”	110
Ley N° 6.083/2018, “Que modifica la Ley N° 1.680/01, Código de la Niñez y la Adolescencia”	110
Ley N° 6.881/2021, “Cuidado alternativo de niños, niñas y adolescentes en entidades educativas residenciales y residencias con fines educativos de naturaleza privada con asiento en la Región Occidental”	111
Ley N° 6.814/2021, “Que regula el procedimiento para el enjuiciamiento y remoción de magistrados judiciales, agentes fiscales, defensores públicos y síndicos de quiebra y deroga la Ley N° 3759/2009, Que regula el procedimiento para el enjuiciamiento y remoción de magistrados”	111

Presentación

En marzo de 1984, bastó una simple resolución administrativa para ordenar el cierre de uno de los medios de comunicación más importantes del país. Se trató de la clausura del diario ABC Color, por mantener una línea crítica contra la dictadura de Alfredo STROESSNER (1954-1989). Una medida de tal naturaleza viene siempre acompañada de consecuencias que se proyectan de manera grave en la vida cotidiana, como la pérdida de trabajo de miles de personas¹. Asimismo, el temor a la violencia y la autocensura se sientan en el consciente del trabajador de prensa. Finalmente, el derecho que tiene la sociedad a recibir información de alto interés público queda en el desamparo.

En 1987 al señor Humberto RUBÍN le fue impedido realizar un panel de debate sobre un tema político². El caso fue resuelto por la justicia el 9 de septiembre de 1987 denegando el derecho del afectado y la vía del amparo como recurso procesal, luego confirmado en instancia de apelación bajo el argumento de que no se había agotado la “vía administrativa”. En 1996, casi diez años después, la Corte Suprema de Justicia (en adelante, “CSJ”), ya con la nueva Constitución de 1992 en mano, se expidió en razón de una acción de inconstitucionalidad sobre ese caso. La alta instancia judicial manifestó que *“el agotamiento previo de las vías ordinarias no debe ser exigido cuando ello*

¹ GONZÁLEZ DELVALLE, Alcibiades. Publicado en ABC Color. 22 de marzo de 2022. “Dos hechos en la rica historia de ABC Color”. Disponible en: <https://www.abc.com.py/nacionales/2022/03/22/dos-hechos-en-la-rica-historia-de-abc-color/>

² En la Resolución 14/87 del 28 de marzo de 1987, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emitió una decisión contra el Estado paraguayo por diversos actos de hostigamiento, amenazas y restricciones a la libertad de expresión de Humberto RUBÍN y su medio radial desde 1983. En sus consideraciones, se expresó que, “ [...] tanto por las autoridades administrativas como judiciales, bien por inacción o por la ineficiencia de sus actuaciones, no se ha llegado, en ningún caso, a la identificación de los responsables y mucho menos al castigo de los culpables de tales atropellos y arbitrariedades, manteniendo a la empresa jurídicamente en un verdadero estado de indefensión y colocándola económicamente en una situación de clara bancarrota que ha forzado el cierre temporal de la misma”. En la parte resolutive, el Estado fue declarado responsable por violar la libertad de expresión y el derecho de propiedad; y fue recomendado a iniciar una investigación diligente y exhaustiva sobre la responsabilidad y que *“apliquen, con todo rigor, a los responsables [...] las sanciones más severas que se establezcan al efecto por las disposiciones penales vigentes”*. Véase CIDH. Resolución N° 14/87. Caso 9642. 28 de marzo de 1987. Disponible en: <http://www.cidh.org/annualrep/86.87sp/Paraguay9642.htm>

fuere imposible por la urgencia del caso” y que el recurso de amparo es una vía para salvaguardar de manera rápida el derecho constitucional afectado. El Dr. Oscar PACIELLO CANDIA expresó que la sentencia debía considerarse como “simbólic(a)”³. Por supuesto, casi una década después, la justicia resolvió el caso; sin mengua de la riqueza de los argumentos que ampararon el derecho de fondo.

El 26 de abril de 1991, el asesinato de Santiago LEGUIZAMÓN conmovió a toda la sociedad paraguaya. Horas antes, en una entrevista radial con el periodista Humberto RUBÍN, decía: “*prefiero la muerte física, a la muerte ética*”, vislumbrando el contexto de amenazas y riesgos del cual fue víctima. El periodista se encargaba de investigar temas de corrupción y narcotráfico. En 2020, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “CIDH”) determinó la responsabilidad internacional del Estado paraguayo por no investigar en un tiempo razonable y dejar en la total impunidad este caso⁴; y, finalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró la responsabilidad del Estado el 15 de noviembre de 2022⁵.

En la actualidad, el ataque a la prensa y a la libertad de expresión se vehiculiza de distintas maneras, donde la censura es la danza popular, el patrón sistemático de ataques a periodistas a través de mecanismos agresivos como la intimidación o amenaza —y el asesinato como censura más

³ Acuerdo y sentencia N° 180 del 28 de mayo de 1996 en la causa “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: ‘HUMBERTO LEÓN RUBÍN S/ RECURSO DE AMPARO’” dictado por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República del Paraguay. Disponible en: <https://www.csj.gov.py/jurisprudencia/>

⁴ En el Informe de fondo de la CIDH (No. 196/20, Caso 13.030, “Santiago Leguizamón Zaván y Familia”), se determinó la responsabilidad internacional del Estado paraguayo en relación con “los artículos 4 (vida) y 13 (libertad de pensamiento y expresión) en relación con los artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) en perjuicio de Santiago Leguizamón Zaván. Asimismo, Paraguay violó los derechos reconocidos en los artículos 5.1 (integridad personal), 8.1 (garantías judiciales) y 25.1 (protección judicial), en relación con el artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos) de la Convención Americana, en perjuicio de Ana María Margarita Morra, Raquel Leguizamón Morra, Dante Leguizamón Morra, Sebastián Leguizamón Morra y Fernando Leguizamón Morra”. Informe disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2021/PY_13.030_ES.PDF

El 19 de agosto de 2021, frente a demanda de la CIDH ante la Corte IDH, el Estado paraguayo se allanó a la misma. Véase en Procuraduría General de la República del Paraguay. 19 de agosto de 2021. *Estado paraguayo se allana a demanda presentada ante la Corte IDH en caso del periodista Santiago Leguizamón*. Disponible en: <http://www.pgr.gov.py/?p=14575>

⁵ Corte IDH. Caso Leguizamón Zaván y otros Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 15 de noviembre de 2022. Serie C No. 473.

extrema⁶— o institucionales, como procesos penales para inhibir cualquier penetración más profunda hacia la verdad, hasta algo tan simple como el bloqueo en las redes sociales de autoridades que utilizan sus cuentas privadas para difundir información institucional.

Los casos de ABC Color, del señor RUBÍN y el asesinato de LEGUIZAMÓN, reafirman en la actualidad el importante debate sobre el papel —o las obligaciones— de la justicia en la protección de la libertad de expresión, tanto frente a las nuevas tecnologías y la era de la información y la desinformación⁷, así como las realidades del día a día que deben pasar los comunicadores que se encuentran en zonas de alto riesgo. Los casos señalados, solo tres ejemplos de centenares de sucesos y casi una veintena de asesinatos de periodistas, son el reflejo —o las consecuencias— de una tardía reacción judicial. En aquellos casos, por el contexto en el cual Paraguay se sumergía, no existía siquiera una remota independencia judicial. Hoy, un Poder Judicial todavía bastante cuestionado, sin embargo, posee mayores garantías para enfrentar con fuerza los embates políticos que intentan socavar la justicia.

En este material, elaborado con apoyo del Fondo de Naciones Unidas para la Democracia (UNDEF, por sus siglas en inglés) no se abordarán todas las complejidades que en la actualidad se presentan en materia de libertad de expresión, pero sí se buscará brindar algunas herramientas para los jueces y operadores de justicia en escenarios que se vinculan con el derecho a la libertad de expresión, de manera particular con las obligaciones —institucionales y jurisdiccionales— del Poder Judicial para garantizar el libre ejercicio del periodismo y las obligaciones para proteger y procurar la justicia en casos de violencia en razón de la libertad de expresión.

⁶ Según datos expuestos en el Observatorio sobre Violencia contra Periodistas de la Mesa para la Seguridad de Periodistas del Paraguay, desde 1991 hasta febrero de 2023, 21 periodistas fueron asesinados por motivos relacionados con su labor profesional. Véase Mesa para la Seguridad de Periodistas. *Observatorio sobre violencia contra Periodistas en Paraguay. Asesinatos*. Disponible en: <https://seguridadperiodistas.org.py/asesinatos/>

⁷ El significado de la palabra “desinformación” al día de hoy todavía presenta posiciones diversas. Una definición de aproximación la encontramos en un informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión que dice “[l]a desinformación consiste en la difusión masiva de información falsa (a) con la intención de engañar al público y (b) a sabiendas de su falsedad” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos / Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2019. *Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales*. Washington D.C., OEA, 2019, p. 13. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/Guia_Desinformacion_VF.pdf).

A su vez, este contenido es un complemento de la “GUÍA DE ASESORAMIENTO JURÍDICO PARA EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. MATERIAL DE APOYO PARA PERIODISTAS E INFO-ACTIVISTAS” elaborado también con apoyo de UNDEF.

El rol “de” y “desde” la justicia en la libertad de expresión

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “CORTE IDH”), en la famosa Opinión Consultiva OC 5-89 mencionó que la libertad de expresión “es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática”⁸, dado que es “indispensable para la formación de la opinión pública”⁹. En este sentido, sin este derecho las personas, grupos, partidos políticos, sociedades científicas y culturales no podrán “influir sobre la colectividad”¹⁰ ni “desarrollarse plenamente”¹¹. En el mismo párrafo, sienta un principio cardinal: “una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre”¹².

El Poder Judicial tiene un rol enorme en ser garante de la libertad de expresión. Recordemos que la Constitución dispone que “[e]l Poder Judicial es el custodio de [la] Constitución. La interpreta, la cumple y la hace cumplir” (Art. 247). A su vez, en los casos de las garantías constitucionales¹³ tiene el deber de “pronunciarse también sobre las responsabilidades en que hubieran incurrido las autoridades por obra del proceder ilegítimo” (Art. 136). La prensa, además de ser “perro guardián” de la democracia, tiene el papel de

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Colegiación obligatoria de periodistas (Art. 13 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos solicitada por el gobierno de Costa Rica)*, párr. 70. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf

⁹ Ídem.

¹⁰ Ídem.

¹¹ Ídem.

¹² Ídem.

¹³ Inconstitucionalidad (Art. 132), Hábeas Corpus (133), Amparo (Art. 134), Habeas Data (Art. 135).

visibilizar los intentos políticos de socavar la justicia, así como la corrupción misma en la justicia¹⁴.

“Jueces y periodistas deberían estar en una búsqueda común por la verdad, por la garantía de las demás libertades y derechos humanos, por objetividad, imparcialidad y transparencia en el ejercicio de sus funciones. Jueces y juezas son garantes últimos (o deberían serlo) de la libertad de expresión y de prensa en nuestras sociedades. Los periodistas deben cubrir el Poder Judicial con independencia y calidad”¹⁵.

Cuando un caso judicial donde está en juego el derecho a la libertad de expresión llega a conocimiento de un juez, el peligro de censura se hace más fuerte, porque dependerá de él favorecer la libertad o restringirla. Desde la mirada del juzgador, el temor a recibir críticas periodísticas por su resolución también se incrementa, situación que pone en peligro su más sana crítica, objetividad e independencia. Esto plantea una cuestión ética y moral indubitable: ¿los medios de prensa tienen injerencia sobre la labor jurisdiccional?, y, en algún caso particular, ¿no es mayor esta injerencia cuando “la prensa” o un periodista es parte del juicio?

Claro está, pues, que la labor periodística debe regirse por altos estándares éticos que la misma profesión impone, sin que sea permitido que alguna autoridad estatal condicione o imponga la visión “correcta” de qué es ejercer el periodismo ético¹⁶, sin perjuicio de la responsabilidad ulterior en la que se pueda incurrir. Este contexto no impide que el juez actúe según su imparcialidad y objetividad. Recordemos que la Constitución dispuso la regla de que “*la crítica a los fallos es libre*” (Art. 256). Con la misma lógica se sigue a los procesos judiciales; y en mayor medida en los casos donde una de las partes es afectada directa; ésta tiene el derecho a expresarse sobre lo que

¹⁴ Centro de Estudios en Libertad de Expresión y Acceso a la Información (CELE). *Mejores prácticas para orientar el diálogo entre el poder judicial y la prensa: guía para jueces y periodistas*. UNESCO Office Montevideo and Regional Bureau for Science in Latin America and the Caribbean / Universidad de Palermo (Argentina), 2017. Disponible en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259965>

¹⁵ Ibidem, p. 6.

¹⁶ De acuerdo con el Principio 7 de la Declaración de Principios de la CIDH sobre Libertad de Expresión, “*Condicionamientos previos, tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad por parte de los Estados son incompatibles con el derecho a la libertad de expresión reconocido en los instrumentos internacionales*”. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/basicos/declaracion.htm>

ocurre en el expediente judicial¹⁷; y los operadores de justicia deben respetar este derecho. En situaciones de alta relevancia, inclusive es deber de los jueces explicar con lenguaje sencillo y comprensible para toda la sociedad sus resoluciones¹⁸; y en determinados casos inclusive ofrecer conferencias de prensa, dejando el viejo aforismo recogido por algunos Códigos de Ética de que el juez únicamente “se expresa con su sentencia”.

En el caso “López Lone y otros vs. Honduras”, la Corte IDH en un resumen oficial resaltó,

“Respecto a las personas que ejercen funciones jurisdiccionales, [...] debido a sus funciones en la administración de justicia, en condiciones normales del Estado de Derecho, los jueces y juezas pueden estar sujetos a restricciones distintas y en sentidos que no afectarían a otras personas, incluyendo a otros funcionarios públicos. [...] [R]esulta acorde con la Convención Americana la restricción de ciertas conductas a los jueces, con la finalidad de proteger la independencia y la imparcialidad en el ejercicio de la justicia, como un “derecho o libertad de los demás”. Sin embargo, [...] la facultad de los Estados de regular o restringir estos derechos no era discrecional y que debía interpretarse de manera restrictiva, de forma tal que no podía impedir que los jueces participen en cualquier discusión de índole política.

En este sentido, [...] pueden existir situaciones donde un juez, como ciudadano parte de la sociedad, considere que tiene un deber moral de expresarse. En efecto, la Corte señaló que en momentos de graves crisis democráticas, como la ocurrida en este caso, no son aplicables las normas que ordinariamente restringen el derecho a jueces y juezas a la participación en política respecto de actuaciones en defensa del orden democrático. Sería contrario a la propia independencia de los poderes estatales, así como a las obligaciones internacionales del Estado derivadas de su participación en la OEA, que los jueces y juezas no puedan pronunciarse en contra de un golpe de Estado. Por otra parte, [se] consideró que el mero hecho de iniciar un proceso disciplinario en contra de los jueces y la

¹⁷ En una Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión y Administración de Justicia, el Relator Especial de la ONU sobre la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la OSCE sobre la Libertad de Prensa y el Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión dijeron que “[n]o se pueden justificar las restricciones a la información sobre procesos legales en curso, a menos que exista un riesgo sustancial de grave perjuicio para la imparcialidad de tales procesos y que la amenaza al derecho a un juicio imparcial o a la presunción de inocencia supere el perjuicio para la libertad de expresión”. Disponible en:

<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=87&IID=2>

¹⁸ Este deber puede encontrarse en las “Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad”, donde se establecen disposiciones relacionadas con el lenguaje en resoluciones o actos judiciales que involucren a niños, adolescentes y otros grupos en situación de vulnerabilidad. Disponible en:

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7037.pdf>

magistrada por sus actuaciones en contra del golpe de Estado y a favor del Estado de Derecho, podría tener un efecto intimidante y por lo tanto constituir una restricción indebida a sus derechos”¹⁹.

En otro contexto, en un caso judicial ocurrido en momentos en que este material fue redactado, en el que una persona habría violentado la intimidad de su pareja mediante actos de espionaje, el juez de la causa prohibió judicialmente a la demandada realizar cualquier comentario sobre el caso, sobre el afectado o brindar dato alguno del expediente en redes sociales o en cualquier otro medio de comunicación²⁰, con la potencialidad de ser privada de libertad por desacato. Aunque en instancia de apelación se revocó la medida, la primera situación nos pone en el escenario de un caso de censura previa, con consecuencias penales. Más allá de que estemos de acuerdo con que indubitablemente nos encontramos frente a un contexto de índole privada, la regla de la prohibición de censura previa es categórica y solo resulta admisible la responsabilidad ulterior. Varios casos judiciales han tenido similar desenlace: en ellos se ha ordenado la prohibición de emisión de determinados videos o de informar, opinar o hablar sobre determinados temas²¹. A su vez, se han verificado casos en los cuales el uso de leyes especiales como la ley de protección a la mujer contra todo tipo de violencia (Ley 5777/16) han supuesto una mordaza judicial²².

Por lo mencionado, es importante acentuar el rol “de” la justicia para amparar la libertad de expresión, así como “desde” la justicia, porque ella

¹⁹ Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_302_esp.pdf

Véase la sentencia del caso en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_302_esp.pdf

²⁰ Un artículo periodístico sobre este caso puede ver en RAMÍREZ, Raúl, "La censura en redes sociales", publicado en Última Hora digital, 17 de enero de 2022. Disponible en: <https://www.ultimahora.com/la-censura-redes-sociales-n2982098.html>

²¹ Un recuento de estos casos, puede verse en la página de la Mesa para la Seguridad de Periodistas del Paraguay <https://seguridadperiodistas.org.py/censura/>

²² En uno de los casos, cuyos datos serán omitidos, el juez de la causa ordenó a la parte acusada “... lanzar descalificativos humillantes y que afecten la dignidad de [...] en su condición de mujer, a través de las actuales tecnologías de información y comunicación, así como hostigar, ejercer cualquier tipo de violencia física, verbal y/o psicológica...”. Tal imposición, bajo penas de desacato y resistencia tipificadas en el Código Penal. De acuerdo con los datos del caso, la persona afectada sería una autoridad pública. Esta clase de prohibiciones deben considerarse contrarias a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH); aunque nada impide el régimen de responsabilidad ulterior. Por otro lado, las expresiones de “descalificativos humillantes” no deberían ser confundidos con los discursos chocantes, irritantes o que molestan.

misma debe permitir —y tolerar— ser objeto de críticas y mantener un diálogo fructífero con la prensa y la sociedad en general²³, así como adoptar medidas institucionales que favorezcan este derecho como, por ejemplo, la formación constante a los operadores de justicia, la construcción de protocolos especializados para atender casos e investigar la violencia contra periodistas²⁴, la grabación pública de juicios orales, entre otros.

Aun cuando este derecho se garantice sin discriminación alguna o a determinada profesión, en el caso de los periodistas —particularmente aquellos que investigan temas de corrupción y crimen organizado— necesitan de una protección reforzada por el elevado riesgo que lleva el desempeño de su labor y porque la profesión del periodista es fundamental para una República. El rol social del periodismo hace que esta especial obligación de protección se constituya en un imperativo vinculado a la esencia misma de la democracia, pues sin libertad de expresión o acceso a la información (servicios intrínsecos del periodismo) es imposible pensar en una sociedad democrática.

²³ En la Declaración Conjunta del Relator Especial de la ONU sobre la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la OSCE sobre la Libertad de Prensa y el Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión del 10 de diciembre de 2002, se dijo que *“No se pueden justificar las restricciones especiales a los comentarios sobre tribunales y jueces; la justicia cumple una función pública clave y, como tal, debe estar sometida al escrutinio público”; “Los tribunales y los procesos judiciales, al igual que las demás funciones del Estado, están sometidos al principio de la máxima transparencia en la información, que solo puede ser superado cuando es necesario para proteger el derecho a un juicio justo o a la presunción de inocencia”*. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=87&IID=2>

²⁴ El Ministerio Público, a través de su Unidad Especializada de hechos punibles contra los Derechos Humanos ha elaborado el Instructivo F.A. DD.HH. N.º 01/22, que tiene como objetivo *“establecer directrices en investigaciones de causas penales por supuestos hechos punibles contra periodistas y trabajadores de medios de comunicación en ejercicio de su labor”*. Véase en <https://drive.google.com/file/d/1g81oESZ3C6L58005NR7YaEjKlKbtFBL3/view>

Elementos de la libertad de expresión que los operadores de justicia deben considerar institucional y jurisdiccionalmente

¿Cuáles son las funciones de la libertad de expresión?

La libertad de expresión tiene múltiples funciones en una sociedad democrática, como en el seno mismo del Estado y sus instituciones.

- **Enfoque *individual***: permite al individuo abrirse camino a distintas etapas de su vida, a su crecimiento personal e intelectual, mejorar su propia calidad de vida, buscar la felicidad y ejercer múltiples derechos conexos.

De acuerdo con la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH (en adelante, “CIDH/RELE”),

“[...] se trata de uno de los derechos individuales que de manera más clara refleja la virtud que acompaña—y caracteriza—a los seres humanos: la virtud única y preciosa de pensar al mundo desde nuestra propia perspectiva y de comunicarnos con los otros para construir, a través de un proceso deliberativo, no sólo el modelo de vida que cada uno tiene derecho a adoptar, sino el modelo de sociedad en el cual queremos vivir. Todo el potencial creativo en el arte, en la ciencia, en la tecnología, en la política, en fin, toda nuestra capacidad creadora individual y colectiva, depende, fundamentalmente, de que se respete y promueva el derecho a la libertad de expresión en todas sus dimensiones. Se trata entonces de un derecho individual sin el cual se estaría negando la primera y más importante de nuestras libertades: el derecho a pensar por cuenta propia y a compartir con otros nuestro pensamiento”²⁵.

²⁵ CIDH / Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*. Washington D.C.: OEA, 2010, párr. 7. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/MARCO%20JURIDICO%20INTERAM>

Esta mirada individual demuestra no solo la importancia sino el fundamento moral del por qué este derecho es considerado un derecho humano fundamental de toda persona y guarda una relación estrecha con la dignidad de cada ser humano.

- **Enfoque social:** permite ejercer o defender derechos sociales o colectivos, asociarse con base en ideas comunes, denunciar actos de corrupción y solicitar medidas de amparo.

Según la CIDH/RELE,

“[...] la jurisprudencia interamericana ha explicado que la libertad de expresión es una herramienta clave para el ejercicio de los demás derechos fundamentales. En efecto, se trata de un mecanismo esencial para el ejercicio del derecho a la participación, a la libertad religiosa, a la educación, a la identidad étnica o cultural y, por supuesto, a la igualdad no sólo entendida como el derecho a la no discriminación, sino como el derecho al goce de ciertos derechos sociales básicos. [...]”²⁶.

- **Enfoque institucional:** permite fortalecer la institucionalidad de la República; fomentar el debate democrático; mejorar la representatividad; prevenir casos de corrupción.

De acuerdo con la CIDH/RELE,

“[...] el ejercicio pleno del derecho a expresar las propias ideas y opiniones y a circular la información disponible y la posibilidad de deliberar de manera abierta y desinhibida sobre los asuntos que nos conciernen a todos, es condición indispensable para la consolidación, el funcionamiento y la preservación de los regímenes democráticos. La formación de una opinión pública informada y consciente de sus derechos, el control ciudadano sobre la gestión pública y la exigencia de responsabilidad de los funcionarios estatales, no sería posible si este derecho no fuera garantizado. [...]”²⁷.

Estos tres enfoques permiten analizar la legitimación activa desde distintas aristas. Cualquier ataque a la libertad de expresión no solo es un ataque al individuo, sino un ataque al derecho de la sociedad a recibir información como a la democracia misma.

[ERICANO%20DEL%20DERECHO%20A%20LA%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20ESP%20FINAL%20portada.doc.pdf](#)

²⁶ Ibidem, párr. 9.

²⁷ Ibidem, párr. 8.

¿Quién ejerce la titularidad del derecho?

Este derecho está reconocido para todos, inclusive para niños y adolescentes²⁸, sin discriminación alguna. Las personas deben contar con igualdad de oportunidades para ejercer la libertad de expresión sin algún tipo de discriminación en razón de la orientación sexual, la religión, el origen étnico, el lenguaje, las convicciones políticas, económicas o sociales, entre otros²⁹.

Ahora bien, ¿es el periodista un sujeto de protección especial en el derecho?

Se debe poner de contexto cuál es el significado de la palabra “periodista” en un sistema democrático. El debate sobre si el periodista necesita un título habilitante o si debe ejercer de manera constante el acto de informar en cualquiera de las facetas tradicionales del periodismo ha quedado obsoleto para llegar a una definición resolutive³⁰. Con las nuevas tecnologías de información y comunicación, cualquier persona puede ejercer el rol *funcional* de un periodista. La CIDH refiere,

“El término ‘periodistas’ [...] debe ser entendido desde una perspectiva funcional: periodistas son aquellos individuos que observan, describen, documentan y analizan acontecimientos, declaraciones, políticas y cualquier propuesta que pueda afectar a la sociedad, con el propósito de sistematizar esa información y reunir hechos, análisis y opiniones para informar a sectores de la sociedad o a esta en su conjunto. Una definición de esta índole incluye a quienes trabajan en medios de información y al personal de apoyo, así como a quienes trabajan en medios de comunicación comunitarios, a los y las ‘periodistas ciudadanos/as’, y a otras personas que puedan estar empleando los nuevos medios de comunicación como instrumento para llegar al público, así como a formadores

²⁸ Véase la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Asimismo, CIDH / Relatoría Especial para la libertad de expresión. *Niñez, libertad de expresión y medios de comunicación*. Washington D.C.: OEA, 2021. Disponible en https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/lexmedios_spa.pdf

²⁹ Véase Principio 2 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/basicos/declaracion.htm>

³⁰ Particularmente, por la Opinión Consultiva OC-05-85, la Corte IDH determinó que la colegiación obligatoria de periodistas para ejercer la profesión es incompatible con la libertad de expresión.

*de opinión que se tornan un blanco por el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión*³¹.

Como queda bien claro, la palabra “periodista” tiene —o debe tener— una interpretación amplia y funcional. Cualquier persona puede ejercer, aun espontáneamente, el rol de un periodista. Esto significa que cualquier ataque, en razón de su actividad funcional de periodista, merece una atención especial del Estado y, particularmente, del Poder Judicial.

Las agresiones físicas a quienes graban con teléfonos celulares en contextos de protestas sociales también son una forma de ataque a la prensa, no solo porque la tecnología permite reutilizar de manera rápida la información subida en las redes sociales y estas son fuentes de los medios tradicionales de comunicación, sino porque la agresión estaría buscando (o cumpliendo el propósito de) censurar. De ahí que la justicia deba ponderar la importancia de enfocar el efecto práctico de la palabra “periodista” desde una perspectiva funcional. Asimismo, este criterio es fundamental a la hora de, por ejemplo, permitir la participación del público en las audiencias públicas³², juicios orales o acceso a contenido público en el Poder Judicial.

³¹ Véase en: CIDH. Informe Anual 2013. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. (Capítulo III. Violencia contra periodistas y trabajadores de medios. Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de justicia) OEA/Ser.L/V/II.149. Doc. 50. 31 de diciembre de 2013. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/informe_violencia_2013.pdf

³² Por ejemplo, el Código Procesal Penal estipula que la **“ETAPA INTERMEDIA / Artículo 352. AUDIENCIA PRELIMINAR.** *Presentada la acusación o las otras solicitudes del Ministerio Público y del querellante, el juez notificará a las partes y pondrá a su disposición las actuaciones y las evidencias reunidas durante la investigación, para que puedan examinarlas en el plazo común de cinco días.*

En la misma resolución convocará a las partes a una audiencia oral y pública, que deberá realizarse dentro de un plazo no menor de diez días ni mayor de veinte días”.

EL Código Procesal Civil, por su parte, dispone: **“DE LAS AUDIENCIAS / Art. 153.- Reglas generales.** *Las audiencias, salvo disposición expresa en contrario, se ajustarán a las siguientes reglas: a) se llevarán a cabo con la asistencia del juez, y tratándose de un Tribunal, con la del Presidente de éste, o el miembro designado por él; b) serán públicas, a menos que los jueces o Tribunales, atendiendo a las circunstancias del caso, dispusieren lo contrario mediante resolución fundada; c) serán señaladas con anticipación no menor de tres días, salvo que razones especiales exigieren mayor brevedad, lo que deberá expresarse en la resolución; d) se celebraran con cualquiera de las partes que concurran; e) empezaran a la hora designada y los citados solo tendrán obligación de esperar treinta minutos. Esta tolerancia está dada exclusivamente a favor del juez o tribunal; y f) el secretario extenderá acta haciendo una relación de lo ocurrido y de lo expresado en la audiencia, conservando en cuanto fuere posible el lenguaje empleado. El acta será firmada por el juez o miembro del Tribunal, en su caso, los comparecientes y el secretario, debiendo consignarse, cuando ocurra, la circunstancia de que los comparecientes no han querido o podido firmar. Si éstos agregaren o rectificaren algo, se hará constar en el acta”.*

¿Dónde se ejerce este derecho?

Para los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, “CADH”) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, “PIDCP”), el derecho es práctico, “*sin consideración de fronteras*”, lo cual también implica ejercerlo sin discriminación alguna. Desde esta mirada, cualquier extranjero puede ejercer el mismo derecho a la libertad de expresión que tienen los nacionales paraguayos. El Poder Judicial, en su misión jurisdiccional, debe garantizar la protección del ejercicio de la libertad de expresión en cualquier lugar del país sin mayores formalidades procesales tanto para nacionales como para extranjeros.

¿Sobre qué objeto —o sobre qué— recae la libertad de expresión?

Haciendo una conjugación de diversos instrumentos jurídicos de protección internacional de derechos humanos y marcos normativos domésticos, la libertad de expresión recae sobre:

- Pensamientos
- Informaciones
- Ideas
- Opiniones
- Comunicaciones
- Creaciones
- Propagandas
- Espectáculos públicos
- Invenciones

Este listado debe considerarse enunciativo. De acuerdo con el Art. 13 de la CADH, estas categorías de manifestación deben considerarse desde “toda índole”: es decir, ya sean pensamientos políticos, informaciones o investigaciones científicas, periodísticas, opiniones culturales, etc.³³. Es decir,

³³ CIDH / Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Libertad de expresión en las Américas. Los cinco primeros informes de la Relatoría para la Libertad de Expresión*. Washington D.C.: OEA, 2003, párr. 54. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/libertad-de-expresion-en-las-americas-2003.pdf>

hay una amplia variedad de temas que gozan del amparo de la libertad de expresión.

En el ámbito del Poder Judicial, en los casos contenciosos los jueces deben ponderar esta circunstancia de la manera más abierta posible. Recordemos que una interpretación amplia de los derechos humanos obliga a los jueces a no “*suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades [...] o limitarlos en mayor medida que la prevista en [la Convención]*” (Art. 29 de la CADH, inc. a). Un ejemplo de una interpretación con este norte la encontramos en la Ley 5.282/14, “*De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental*” que dispone en su primer artículo, párrafo segundo, “[n]inguna disposición de esta ley podrá ser entendida o utilizarse para negar, menoscabar o limitar la libertad de expresión, la libertad de prensa o la libertad de ejercicio del periodismo”³⁴.

La CADH en su Art. 13.3 también considera como un supuesto de censura indirecta el uso de cualquier medio encaminado a “*impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones*”. En este sentido, una denegación arbitraria o infundada de información pública también es un caso de censura indirecta.

¿Existen manifestaciones (o discursos) especialmente protegidas?

Se parte de la presunción de que toda manifestación está protegida³⁵, “*incluidos los discursos ofensivos, chocantes o perturbadores*”³⁶. Razones utilitarias llevan a concluir que determinadas expresiones y discursos están “especialmente protegidos”: los *discursos políticos y asuntos de interés público*³⁷, dada su sensibilidad para la democracia y la representación política. De igual manera, el control de la cosa pública debe llevar a proteger de manera especial a los discursos, investigaciones o debates relacionados con

³⁴ En un caso ocurrido en los tribunales paraguayos, de amparo de acceso a la información pública bajo la Ley 5.282/14, la justicia desconoció la legitimación de la accionante porque no había demostrado ser de profesión periodista o cómo la falta de información vulneraba su libertad de expresión. En este sentido, una interpretación con este criterio vulnera *per se* el artículo mencionado. Véase el caso “MARICARMEN SEQUERA BUZARQUIS C/ MINISTERIO DEL INTERIOR” (2019). Caso disponible en: <https://www.pj.gov.py/transparencia-documentos>

³⁵ Marco jurídico interamericano..., p. 10.

³⁶ Ídem.

³⁷ Ibidem, p. 11.

*funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones y sobre candidatos a ocupar cargos públicos*³⁸. Finalmente, desde un plano de la dignidad del ser humano, aquellos discursos que expresan la *esencia, identidad o pertenencia personal* de un individuo o su comunidad³⁹.

¿Existen expresiones no protegidas?

Hay manifestaciones no protegidas por la libertad de expresión. Entre ellas, de acuerdo con el Art. 13.5 de la CADH, “*la propaganda de la guerra y la apología del odio que constituya incitación a la violencia*”; “*la incitación directa y pública al genocidio*”; la “*discriminación racial*”. A esto, debe agregarse la *pornografía infantil*, considerando la Convención sobre los Derechos del Niño y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

Salvo los casos de pornografía infantil y la exposición de menores en espectáculos públicos que sí pasan por un régimen de censura previa, los demás supuestos deben pasar por el régimen de responsabilidad ulterior tras un *test de proporcionalidad* —explicado más adelante—, ya que debe analizarse según el caso concreto si existe algún ejercicio abusivo de la libertad de expresión. Una interpretación al margen de los estándares internacionales llevaría, por ejemplo, a concluir absurdamente que películas cinematográficas con contenido bélico sean apologéticas a la guerra.

Finalmente, de acuerdo con el Art. 13.2 de la CAHD suponen fines legítimos de protección la honra, la reputación, la moral y la salud pública, por lo que también se ponen como límites a la libertad de expresión siempre y cuando superen el test estricto de proporcionalidad, es decir, que se encuentren definidas expresamente en la ley y sean estrictamente necesarias y proporcionadas para los fines que persigue una sociedad democrática.

¿Existe el derecho al “insulto”?

Según los estándares actuales, el derecho a la libertad de expresión ampara no solo situaciones de expresiones bien recibidas por el público, sino

³⁸ Ibidem, p. 13.

³⁹ Ibidem, p. 19.

aquellas que se consideren “chocantes”, “ofensivas” o “perturbadoras”⁴⁰. Esto, según el contexto en el que se encuentre la expresión manifestada.

En cuanto a los llamados “discursos de odio” o discriminatorios la CIDH/RELE manifiesta la necesidad de enfrentarlos y refutarlos, antes que silenciarlos, a fin de que el debate permita a la sociedad entender tal error y se convenza de la ilegitimidad de dichos discursos:

“[...] al discurso que ofende por la intrínseca falsedad de los contenidos racistas y discriminatorios es necesario refutarlo, no silenciarlo: quienes promueven esas visiones necesitan ser persuadidos de su error en el debate público. Ante la inequidad de las opiniones no hay mejor respuesta que la justicia de los argumentos, y eso requiere más y mejor discurso, no menos. En todo caso, para que el debate vigoroso sea posible es necesario garantizar mayor y mejor diversidad y pluralismo en el acceso a los medios de comunicación”⁴¹.

Asimismo, menciona la CIDH / RELE, se precisa no confundir el “discurso de odio” con otros tipos de expresiones que pueden resultar provocadoras y hasta ofensivas, aunque admisibles en cierto tipo de debates, por ejemplo, los debates políticos:

“... con miras a desarrollar legislación y medidas consistentes y efectivas para prohibir y sancionar la incitación al odio, no debe confundirse al discurso de odio con otros tipos de discursos provocadores, estigmatizantes u ofensivos. Además, los Estados deben adoptar legislación que prohíba toda apología del odio que constituya incitación a la violencia u otra acción similar. La imposición de sanciones bajo el cargo de apología del odio – conforme a la definición y prohibición contenidas en el artículo 13.5 de la Convención- requiere un escrutinio estricto dado que, como principio fundamental, la prohibición de un discurso debe ser excepcional. Una sanción debe estar respaldada por prueba actual, verdadera, objetiva y contundente de que la persona no sólo estaba emitiendo una opinión (incluso si esa opinión es injusta o perturbadora) pero que la persona tenía la clara intención de promover la violencia ilegal o cualquier otra acción similar contra las personas LGBTI, así como la capacidad de lograr este objetivo y constituir un verdadero riesgo de daños contra las personas que pertenecen a estos grupos. Estos elementos deben establecerse claramente en los sistemas jurídicos nacionales, sea explícitamente en la ley o a través de la interpretación del Poder Judicial. En otras palabras, las sanciones penales deben ser vistas como medidas de última

⁴⁰ Marco jurídico interamericano..., pág. 10.

⁴¹ Ibidem, párr. 22.

instancia que sólo deben aplicarse en situaciones que estrictamente lo justifiquen, de conformidad con el artículo 13.5 de la Convención Americana. También deben considerarse sanciones y recursos civiles y administrativos, sumados al derecho a la rectificación y la réplica”.

No obstante, la responsabilidad ulterior sí puede recaer a través de un ejercicio abusivo, por supuestos de difamación, calumnias o injurias en casos que no sean de interés público o, siéndolos, se realicen con real malicia⁴². Sin embargo, la vía penal ha sido descartada como un medio proporcionado en el marco de las responsabilidades ulteriores⁴³, salvo los discursos de odio, apología a la guerra o pornografía infantil que sí pueden ser reprimidos por la legislación penal bajo un umbral alto y estrictamente definido⁴⁴. En contextos de interés público, el derecho a la réplica, rectificación o, finalmente, la responsabilidad civil son medios más adecuados y proporcionados para reparar el daño de los afectados⁴⁵.

Sobre el “discurso de odio”, es importante tener en cuenta las consideraciones hechas en el Plan de Acción de Rabat, aprobado en 2012 por Naciones Unidas, en el que recogen recomendaciones sobre cómo resolver las tensiones entre la libertad de expresión y las prohibiciones de incitación a la violencia y apología del delito en los discursos públicos. Este Plan ha dado lugar a lo que se conoce como “la prueba de umbral sobre discurso de odio”, que contiene seis indicadores para ayudar a discernir si un dicho realmente debería ser calificado como una incitación a la violencia, o debería estar protegido por la libertad de expresión.

Esta “prueba de umbral” tiene en cuenta 6 aspectos: 1. el **contexto** social y político en el que se da ese discurso; 2. el estado o la condición del que realiza el discurso, (el **orador**); 3. la **intención** de incitar a la audiencia contra un grupo objetivo; 4. el **contenido** y la forma del discurso;

⁴² Ibidem, pág. 38.

⁴³ Cfr. Corte IDH. *Caso Álvarez Ramos vs. Venezuela*. Sentencia del 30 de agosto de 2019. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_380_esp.pdf

⁴⁴ CIDH. *Discurso de odio...*, op. cit., párr. 48.

⁴⁵ *Marco jurídico interamericano...*, pág. 28.

5. el **alcance** de su difusión y 6. la **probabilidad** de daño, incluida la inminencia⁴⁶

Naciones Unidas considera que

“el artículo 20 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos necesita un umbral alto debido a que la limitación a la libertad de expresión debe continuar siendo una excepción. El Plan de Acción de Rabat (A/HRC/22/17/Add.4, apéndice) sugiere que cada una de las seis partes de la prueba de umbral sean cumplidas para que una declaración sea considerada como delito”⁴⁷.

El discurso de odio “online” (es decir, “en línea” o a través de las redes sociales de internet) ha tenido una atención especial de parte de los organismos de derechos humanos, especialmente por la capacidad de rápida diseminación y alcance global. La importancia de definir estrategias adecuadas para contrarrestar y evitar esta diseminación es abordada en un documento apoyado por UNESCO⁴⁸ y cuya lectura es recomendable para profundizar este punto.

¿Qué acciones están amparadas por la libertad de expresión?

Entre las acciones amparadas, considerando los instrumentos jurídicos mencionados con anterioridad, se encuentran las de

- Buscar
- Pedir
- Recibir
- Procesar
- Generar
- Difundir
- Investigar
- Transformar
- Crear

⁴⁶ Ver esta “prueba de umbral del discurso de odio” en https://www.ohchr.org/sites/default/files/Rabat_threshold_test_Spanish.pdf

⁴⁷ Ver https://www.ohchr.org/sites/default/files/Rabat_threshold_test_Spanish.pdf

⁴⁸ Ver “Hacer frente al discurso de odio en las redes sociales: desafíos contemporáneos” en https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000379177_spa.locale=es

Este listado de verbos o acciones debe considerarse como enunciativo, no limitativo. Así, por ejemplo, debatir ideas, informaciones, pensamientos, son manifestaciones prácticas del verbo “difundir”, etc.

¿Cuáles son las formas en que se puede ejercer la libertad de expresión y en qué medios?

La regla es la libertad de formas y de medios. De acuerdo con el Art. 26 de la Constitución, el derecho puede ejercerse con la “*utilización de cualquier instrumento lícito y apto para tales fines*”. Según el Art. 13 de la CADH, puede utilizarse “*cualquier [...] procedimiento de [...] elección*”. Como ejemplo de las formas, se incluye la expresión *oral, escrita, impresa o artística*.

Un ejemplo de manifestaciones artísticas lo podemos encontrar en la Ley N° 3.051, “*Nacional de Cultura*”, que enumera distintas actividades y manifestaciones relacionadas con las “*artes visuales*”.

En tiempos actuales, los medios y las formas en que se manifiesta la libertad de expresión se han masificado y proyectado hacia las nuevas tecnologías, las redes sociales, las apps, lo cual ha llevado a que el anterior *receptor* de las informaciones proyectadas en los medios tradicionales (escrita, televisiva o radial) se convierta en *actor* esencial de la libertad de expresión, como *emisor* mismo.

No obstante, se plantean muchos desafíos en la actualidad: la responsabilidad de los intermediarios, la neutralidad de la red, la anonimidad de los usuarios, la falta de una dirección responsable, la desinformación masiva, la moderación de contenidos en la red, entre otros⁴⁹. De igual manera, el debate sobre quién debe ser considerado periodista se pone en tela de juicio de manera constante.

A pesar de estos desafíos, no suponen limitaciones materiales para la libertad de expresión. Por ejemplo, una cuenta anónima puede diseminar información falsa (*fake news*). ¿Debe la justicia ordenar el cierre de esa cuenta?, ¿debe la justicia ordenar la censura de determinada noticia falsa? Son cuestiones que se plantean frente a la diseminación masiva y automática de

⁴⁹ Véase los siguientes informes de la CIDH/RELE, *Estándares para una Internet libre, abierta e incluyente* (2016); *Libertad de Expresión e Internet* (2013). Disponibles en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/publicaciones/>

grandes cantidades de información. Todo esto requiere, a su vez, diseñar un marco normativo institucional y acorde que responda a estos nuevos desafíos⁵⁰. Todo esto, sin dejar de considerar que en muchos casos se exagera la “facultad” de grupos, sectores, organizaciones y hasta medios o periodistas de determinar “per se” qué es verdad y qué es mentira o falsedad, entrándose muchas veces en el terreno de la censura o la cancelación del debate y/o de opiniones que no precisan ser veraces para ser emitidas.

¿Qué se considera como una “agresión” o violencia contra el periodista?

Una agresión contra la libertad de expresión está directamente vinculada con el ejercicio de esa libertad. Por ejemplo, los periodistas de investigación son víctimas de amenazas o intimidaciones por destapar hechos de corrupción. De ahí que el Poder Judicial deba ponderar siempre esta circunstancia.

En el contexto paraguayo, no existe una categoría especial de violencia contra periodistas, salvo los casos de secuestro donde este hecho punible perpetrado contra periodistas agrava la pena⁵¹.

Ahora bien, cualquier intento de censura a la labor de los periodistas, incluidos los ataques, amenazas u otro tipo de violencias, debe considerarse como un supuesto de “coacción”. Esto es importante señalar por cuanto es frecuente que periodistas y/o medios reciban amenazas de personas anónimas o conocidas, y entre ellas, de actores sociales que se sienten afectados por las publicaciones. Si se guiara por la mera consideración de que tales amenazas solo se circunscriben dentro del tipo penal recogido por el Código respectivo, la acción judicial estaría apenas en manos del receptor, por tratarse de un hecho punible de acción penal privada, y por ende, algo que “no interesa a la sociedad” al punto de no requerir intervención del Ministerio Público.

⁵⁰ Véase la “Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión y “Noticias Falsas” (“Fake News”), Desinformación y Propaganda”. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1056&IID=2>

⁵¹ Ley N° 2.849/2005, “Especial Antisecuestro”.

Sin embargo, como dijimos, hasta las amenazas (además de los tipos de violencia o intentos de censura) deberían considerarse dentro del tipo penal de “coacción”, justamente por el interés social subyacente en el hecho punible.

De acuerdo con el Código Penal paraguayo,

“Artículo 120.- Coacción

1º El que mediante fuerza o amenaza constriña gravemente a otro a hacer, no hacer o tolerar lo que no quiera, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o con multa.

2º No habrá coacción, en los términos del inciso 1º, cuando se amenazara con:

- 1. la aplicación de medidas legales cuya realización esté vinculada con la finalidad de la amenaza;*
- 2. la publicidad lícita de una situación irregular, con el fin de eliminarla;*
- 3. con una omisión no punible, un suicidio u otra acción que no infrinja los bienes jurídicos del amenazado, de un pariente o de otra persona allegada a él.*

[...]

4º Será castigada también la tentativa.

[...]”.

La motivación de una agresión contra periodistas, es decir, el dolo o la intención, es impedir el ejercicio de la libertad de informar o realizar la labor normal de un periodista o trabajador vinculado con la prensa (por ejemplo, camarógrafos). Cualquier agresión que busque obstaculizar el trabajo de la prensa, utilizando la fuerza física o psíquica debe entenderse como un supuesto de coacción.

“Artículo 121.- Coacción grave

Se aplicará una pena no menor de ciento ochenta días-multa o una pena privativa de libertad de hasta tres años cuando la coacción se realizara:

- 1. mediante amenaza con peligro para la vida o la integridad física; o*
- 2. abusando considerablemente de una función pública”.*

En los casos de violencia policial contra la cobertura periodística, podría considerarse el Art. 307 el Código Penal paraguayo que estipula,

“Artículo 307.- Lesión corporal en el ejercicio de funciones públicas

1º El funcionario que, en servicio o con relación a él, realizara o mandara realizar un maltrato corporal o una lesión, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años. En casos leves, se aplicará pena privativa de libertad de hasta tres años o multa.

2º En caso de una lesión grave conforme al artículo 112, el autor será castigado con pena privativa de libertad de dos a quince años”.

Asimismo, casos de agresión física aplicarían los supuestos de lesión y lesión grave,

“Artículo 111.- Lesión

1º El que dañara la salud de otro, será castigado con pena privativa de libertad de hasta un año o con multa.

[...]

3º Cuando el autor utilizara veneno, arma blanca, de fuego o contundente, o sometiera a la víctima a graves dolores físicos o síquicos, se aplicará una pena privativa de libertad de hasta tres años o multa”.

“Artículo 112.- Lesión grave

1º Será castigado con pena privativa de libertad de hasta diez años el que, intencional o conscientemente, con la lesión:

1. pusiera a la víctima en peligro de muerte;

2. la mutilara considerablemente o la desfigurara por largo tiempo;

3. la redujera considerablemente y por largo tiempo en el uso de su cuerpo o de sus sentidos, en su capacidad de cohabitación o de reproducción, en sus fuerzas psíquicas o intelectuales o en su capacidad de trabajo; o

4. causara una enfermedad grave o afligente.

2º El que dolosamente maltratara físicamente o lesionara a otro y con ello causara uno de los resultados señalados en el inciso 1º, habiéndolo tenido como posibles, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años. Será castigada también la tentativa”.

Respecto de los asesinatos contra periodistas, ni el Código Penal ni el ordenamiento jurídico paraguayo contienen previsiones precisas. No obstante, entrarían bajo la categoría de homicidio doloso.

“Artículo 105.- Homicidio doloso

1^º El que matara a otro será castigado con pena privativa de libertad de cinco a quince años.

2^º La pena podrá ser aumentada hasta veinticinco años cuando el autor:

[...]

6. actuara para facilitar un hecho punible o, en base a una decisión anterior a su realización, para ocultarlo o procurar la impunidad para sí o para otro;

[...]”.

En el caso del Art. 105, el agravante contenido en el numeral 6 podría equipararse en el contexto de los asesinatos motivados para impedir la divulgación de información periodística, dado que se buscaría ocultar un hecho punible y/o con el asesinato garantizar la impunidad.

Aunque se podría decir que desde el punto de vista normativo las agresiones a periodistas están cubiertas por la legislación ordinaria, la ley debería identificar los distintos hechos punibles de violencia que estén motivados por el ejercicio de la libertad de expresión; debiendo ser un agravante el supuesto de homicidio y/o feminicidio.

¿Se admite la censura?

Antes de responder a la pregunta, expongamos algunas definiciones y supuestos. El verbo “censurar” se define, según el Diccionario de la Real Academia Española (en adelante, “DRAE”), “[d]icho del censor oficial o de otra clase: Ejercer su función imponiendo supresiones o cambios en algo”. Como “censor”, se define “[p]ersona a quien se encomienda la función de ejercitar la censura previa”.

Las definiciones permiten analizar los supuestos jurídicos de la categoría censura. Ahora bien, existen dos tipos de censura: la *censura previa* o *directa*; la *censura indirecta*. Nos encontramos ante la censura previa cuando se busca, con autoridad legal o con base en la fuerza física o psíquica, suprimir la manifestación/expresión o corregirla según el criterio de una persona diferente a la del autor de la expresión. En este sentido, la calificación “previa” no necesariamente refiere a los casos donde el intento de supresión o corrección es *ex ante*, sino que también puede encausarse *ex post*. Una resolución judicial que obligue a sacar de circulación un libro ya divulgado también debe considerarse como una medida de censura previa, porque está

suprimiendo un material e impidiendo que terceros lleguen a su conocimiento. La censura previa puede emanar de la ley, de una resolución judicial, de una medida administrativa o mediante la violencia física o moral como el supuesto de “coacción” que hemos visto según el Código Penal.

En cuanto a la censura indirecta, se traduce en distintos supuestos. De acuerdo con el Art. 13.3 de la CADH, se da en los casos donde, a través del poder del Estado en su potestad de fiscalización se ponen obstáculos tales como

- Distribución de papel para periódicos;
- Asignación de frecuencias radioeléctricas;
- Libre disposición de enseres y aparatos usados en la difusión de información;
- Cualquier otro medio encaminado a la libre comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

Respecto del último punto, un supuesto particular de censura indirecta debe considerarse a la denegación arbitraria de información pública, desde el momento en que la información en poder del Estado que no es liberada por motivos arbitrarios es un impedimento a la libre circulación de informaciones que obstaculiza la formulación de ideas y opiniones.

El único caso donde la censura previa es admisible, como ya se mencionara previamente, es en relación con la pornografía infantil y la protección de la niñez en el acceso de espectáculos públicos (Art. 13, CADH). En los demás casos, inclusive relacionados con discursos de odio o apología a la guerra, solo es admisible un régimen de responsabilidad ulterior; aunque en estos últimos casos la vía penal sí se consideraría compatible con la CADH.

El Art. 26 de la Constitución del Paraguay ha sido tajante en cuanto a la importancia del derecho a la libertad de expresión, al punto de llegar a la expresión “*sin censura alguna*” con las limitaciones que solo la misma carta magna puede señalar. Se trata de una obligación negativa. Ninguna autoridad del Estado tiene permitido ejercer de censor. Solo la Constitución puede indicar las limitaciones permisibles, en casos excepcionales donde la interpretación debe ser restringida. A esto se suma la protección

internacional de los derechos humanos que el país debe respetar en sus relaciones internacionales (Art. 143, nral. 5).

¿Veda para la divulgación de encuestas y derecho a la información?

En varios casos planteados ante la Justicia, ésta tuvo resoluciones dispares en cuanto a la posibilidad de evitar la información de encuestas preelectorales según los tiempos de “veda” señalados por el propio Código Electoral.

El primer y más paradigmático caso fue el planteado por el Lic. Demetrio ROJAS, director del Diario Última Hora, en una excepción de inconstitucionalidad interpuesta en el marco de un juicio que se le había abierto por supuesta violación de los Arts. 305y 329 de la Ley 834/96. El agente fiscal de turno había formulado la acusación contra el director del periódico por la publicación de una encuesta pre-electoral en el período de “veda” de los 15 días anteriores a los comicios. Esto expresan los artículos del Código Electoral atacados de inconstitucionalidad por la vía de la excepción:

“Art. 305: Queda prohibida la difusión de resultados de encuestas de opinión desde los quince días inmediatamente anteriores al día de las elecciones. Las publicaciones deberán contener la correspondiente ficha técnica”.

“Art. 329: Los directivos o responsables de las empresas que realizan sondeos de opinión o encuestas, dentro de los quince días anteriores a la celebración de las elecciones, se harán pasibles de sufrir la pena de dos a seis meses de penitenciaria, más una multa equivalente a quinientos jornales mínimos. Igual pena se aplicará a quienes violaren la prohibición sobre divulgación de resultados de boca de urna. Se considerarán cómplices a los directivos de los medios masivos de comunicación social utilizados para la divulgación de los datos. La misma pena tendrán los directivos o responsables de los medios masivos de comunicación social que infringieren los plazos de propaganda electoral previstos en la presente ley”.

En ese juicio, la Sala Constitucional de la CSJ señaló que tales artículos del Código Electoral eran inaplicables por contrariar el artículo 26 de la Constitución. En su voto, el ministro preopinante Raúl SAPENA BRUGADA, sostuvo que esos artículos impugnados contrariaban al Art. 26 y Art. 28 de la Constitución. Expresamente dijo:

*“...en este caso, no encuentro ninguna referencia a un principio cardinal **CONTRARIO a la publicación de encuestas**. Muy por el contrario, lo que sí encuentro es principios A FAVOR DE ESTA PUBLICACIÓN. Como el que se refiere concretamente al derecho que tiene el elector de recibir información que le facilite su decisión el día de las elecciones. El mismo artículo 28 sobre el “derecho a informarse” establece categóricamente: “Se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime. Las fuentes públicas de información son libres para todos”.*

“Por supuesto existe el temor a la manipulación, pero eso es suficiente para ir contra los artículos 26 y 28 de la Constitución Nacional, que en este caso, sobre todo el segundo representa además un interés valioso para la democracia, frente al cual yo no logro ubicar ningún valor o interés defendible, salvo considerar el efecto de DESINFORMACION que producen las encuestas manipuladas y fraudulentas. Pero este efecto lo tiene desde el primer día en que se publican, en cualquier momento”⁵².

Sostuvo además el ministro SAPENA BRUGADA que la restricción establecida constituía un acto de censura:

“... No hay una fundamentación válida para prohibir que se exprese la opinión de los encuestados en un asunto público, y cuya divulgación no atenta contra el orden público, la intimidad o el bien común. Además, dada la naturaleza de la democracia participativa, la divulgación de encuestas electorales es asunto de interés general. Al ser de interés general el conocimiento de la opinión sobre los hechos que reflejan las encuestas, la información es debida, dada la prevalencia del interés general; por tanto su restricción absoluta por el término de treinta días antes de la jornada electoral, se torna en injusta, inconveniente e inoportuna, pues es un contrasentido que en el momento en que se requiere de mayor información, como capacitación previa para la decisión política de los electores, se les prive del conocimiento de un factor, de interés, cual es la opinión de un sector de la sociedad, porque supone una restricción que riñe con la esencia de la participación de la comunidad en los asuntos públicos..

Esta medida restrictiva vulnera tanto el derecho a la información como el derecho de información, ya que la difusión de datos que son de interés general; y constituye asimismo un atentado contra la libertad de expresión, por cuanto se impide que la opinión del sector encuestado se exprese, sin razones jurídicas de fondo que sustenten esa posición prohibitiva.

⁵² Acuerdo y Sentencia N° 232 del 10 de abril del 2002, en el juicio “EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: OPUESTA POR EL SR. DEMETRIO ROJAS EN EL EXPTE: DEMETRIO ROJAS S/ VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 305 DE LA LEY 834/96” AÑO: 1997 N° 936”. La resolución puede ser ubicada por sus datos en <https://www.csj.gov.py/jurisprudencia/>

El acto de prohibir la difusión de encuestas, sobre asuntos que – se repite – son públicos por naturaleza, por un término de treinta días anteriores a una elección, constituye un acto de censura, por cuanto impide la expresión de determinadas opiniones, aunque éstas no vulneren el orden público. Es, pues, una discriminación, un acto que impide por una parte, que a la opinión pública se le informe de algo que le interesa legítimamente, y por otra, a los medios de comunicación ejercer su derecho”.

Pero además de toda la fundamentación jurídica, el magistrado de la Corte señaló cuestiones de sentido común para apuntar el carácter inocuo y estéril de la pretendida prohibición establecida por ley:

“Finalmente, no puedo dejar de decir que esta disposición, además de ser inconstitucional, es inocua por obsoleta ya que en la aldea global en la que vivimos en caso todo el país, es más fácil ver canales de televisión extranjeros que nacionales y nada impide publicar en ellos o en los diarios de los países vecinos. Sin hablar de Internet, la cual, aunque tenga un alcance muy selectivo, combinada con el “rumor” (que es el medio más antiguo de la tierra) hace que de todos modos, se conozcan encuestas sin ninguna garantía de seriedad”.

El voto del preopinante fue compartido por los restantes miembros de la Sala, Carlos FERNÁNDEZ GADEA y Luis LEZCANO CLAUDE. La sentencia resultó unánime a favor de la publicación de encuestas por encima de la pretendida veda establecida legalmente.

Postura contraria, sin embargo, había tenido antes la misma Sala sobre caso parecido. En un caso de 1996, donde se discutió si el Código Electoral imponía alguna especie de censura en cuanto a la libre difusión de encuestas electorales, se erigió un principio que, en el caso concreto, pesaba con mayor preponderancia, digamos algo como: “el principio de no influencia en la decisión electoral”. Es decir, si la libre divulgación de encuestas electorales pone en riesgo el principio por el cual las personas son libres de elegir, debe caer la libertad de expresión en ese caso concreto. Vale aclarar que la Constitución no señala de manera literal una limitación a las encuestas electorales, por lo que la limitación fue construida mediante una interpretación sistemática de distintas disposiciones constitucionales⁵³.

⁵³ Acuerdo y Sentencia N° 532 del 7 de septiembre de 2001, en la causa "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: “GOSI SOCIEDAD ANÓNIMA, INDUSTRIAL, COMERCIAL E INMOBILIARIA C/ CLUB RUBIO ÑÚ Y/O CANAL FRONTERA S/ AMPARO CONSTITUCIONAL”.

Asimismo, en otra decisión la CSJ señaló que, de alguna manera la misma Constitución “*auto limita*” la libertad de expresión conforme con el Art. 28 de la Constitución, “*al autorizar que la Ley regule ‘...las modalidades, plazos y sanciones correspondientes...’ para hacer efectivo el derecho de las personas ‘...a recibir información veraz, responsable y ecuánime...’*”⁵⁴. Esta decisión, por sí, podría objetarse, al menos, desde dos consideraciones:

En primera consideración, el Art. 28 de la Constitución reconoce el derecho a recibir información veraz, responsable y ecuánime de las “*fuentes públicas*” de información. Al día de hoy, queda con suficiente claridad que dicha expresión refiere a las instituciones, personas y documentos del Estado paraguayo⁵⁵ y no a los medios de comunicación o personas que ejercen el periodismo⁵⁶. ¿Por qué esta distinción? Porque el derecho de acceso a la información pública, cuya base constitucional descansa en el Art 28, se trata sobre el derecho que tiene cualquier persona, sin ningún tipo de discriminación, a obtener información manejada, administrada o generada por el Estado en ejercicio de sus funciones⁵⁷.

En segunda consideración, pre condicionamientos como veracidad e imparcialidad son impropias en un sistema democrático para garantizar la libertad de expresión⁵⁸. Esto significa que los calificativos de “veracidad”, “imparcialidad” o “ecuanimidad”, más allá del valor ético que puedan tener en la profesión periodística, no pueden ser impuestas por el Estado. De llevarse

Véase también: Acción de Inconstitucionalidad: Radio Ñanduti SA c. Arts. 305 y 329 de la Ley N° 834/96 (Código Electoral). (Ac. y Sent. N° 1287), 03/12/2007, Corte Suprema de Justicia del Paraguay, Sala Constitucional; La Ley Online, cita online: PY/JUR/329/2007; Teledifusora Paraguaya S.A. (Ac. t Sent. N° 98), 05/05/1998, Corte Suprema de Justicia del Paraguay, Sala Constitucional; La Ley Online, cita online: PY/JUR/143/1998.

⁵⁴ Acuerdo y Sentencia N° 1287 del 3 de diciembre de 2007 en el juicio “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “RADIO ÑANDUTI S.A. C/ ARTS. 305 Y 329 DE LA LEY N° 834/96 (CÓDIGO ELECTORAL)”.

⁵⁵ Cfr. Caso Defensoría del Pueblo vs. Municipalidad de San Lorenzo, Acuerdo y Sentencia 1306 del 15 de octubre de 2013. Caso disponible en: <https://www.pj.gov.py/transparencia-documentos>

⁵⁶ Ídem.

⁵⁷ Cfr. Ley N° 5.282/14, “*De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental*”.

⁵⁸ De acuerdo con el Principio 7 de la “Declaración de Principios de la CIDH sobre Libertad de Expresión”, “*Condicionamientos previos, tales como veracidad, oportunidad o imparcialidad por parte de los Estados son incompatibles con el derecho a la libertad de expresión reconocido en los instrumentos internacionales*”.

a este extremo, las opiniones periodísticas quedarían desprotegidas, desde el momento en que ellas no pueden someterse a juicios de veracidad. En un informe sobre Paraguay, la CIDH mencionó

Si bien el artículo 26 de la Constitución establece una amplia e irrestricta protección a la libertad de expresión, la primera parte del artículo 28 impone un requisito respecto al derecho a la información que limita seriamente la libertad de expresión. Los calificativos constitucionales dados a la información: ‘veraz, responsable y ecuaníme’ son contrarios al artículo 13 de la Convención Americana que establece explícitamente que la libertad de expresión e información no debe tener ningún condicionamiento previo. Tanto el artículo 13 de la Convención, como la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se refieren a la libertad de expresión, información y opinión. El derecho protegido en todas ellas es el acceso a toda información, no sólo a aquella que pueda ser considerada como veraz, responsable o ecuaníme⁵⁹.

Más allá de que entremos a analizar el razonamiento concreto del caso señalado, vale apuntar que la Constitución señala una regla, más que un principio: *la prohibición de censura alguna*. Por tanto, cualquier restricción que suponga una censura encuentra incompatibilidad expresa con la Constitución paraguaya. Ahora bien, una interpretación a rajatabla de esta expresión también llevaría a extremos absurdos. Por ejemplo, ¿se permitiría la publicación de información de carácter privado de menores de edad?, entre otros extremos límite. La Constitución no dispone un supuesto de censura para estos casos, como sí ocurre con la CADH en cuanto a los “*espectáculos públicos ... con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia*”. Vale argumentar que la misma Constitución dispone que Paraguay se adhiere a los principios de protección internacional de derechos humanos (Art. 143); y, Paraguay ha aceptado la teoría del control de convencionalidad⁶⁰. Por tanto, las limitaciones no deberían agotarse solo en la Constitución, sino que deberían mirar los altos estándares de protección internacional a los que el país adhiere.

Un ejemplo de censura previa autorizada por la Constitución se encuentra en el Art. 22, “De la publicación de los procesos”, donde menciona

⁵⁹ Véase el informe en <http://www.cidh.org/countryrep/paraguay01sp/cap.6.htm>

⁶⁰ Cfr. Acuerdo y Sentencia 1306, op. cit. supra.

que “[l]a publicación sobre procesos judiciales en curso debe realizarse sin prejuzgamiento”. Ahora bien, cabe preguntarse si esta obligación es dirigida a cualquier persona, entre ellas los periodistas, o al Poder Judicial que también es una “fuente pública” de información. Al respecto, podrían adoptarse dos criterios: uno amplio, donde la obligación va dirigida a todas las personas, dado que la norma no distingue (y, por lo tanto, no cabe distinguir); o solamente dirigida a las autoridades públicas quienes tienen un rol acentuado. Una interpretación favorable a la libertad de expresión apuntaría a redirigir esta obligación a las autoridades del Estado. No obstante, de su enunciado queda suficientemente claro de que se trata un caso especial de censura autorizada. Un procesado no puede ser presentado como culpable sin sentencia condenatoria. Vale también aclarar que la normativa está enunciada dentro del conjunto de normas que amparan a la libertad de expresión y otros derechos vinculados.

Respecto del Art. 28 de la Constitución, que dispone en su tercer párrafo,

“Toda persona afectada por la difusión de una información falsa, distorsionada o ambigua tiene derecho a exigir su rectificación o su aclaración por el mismo medio y en las mismas condiciones que haya sido divulgada, sin perjuicio de los demás derechos compensatorios”.

No debe considerarse como un caso especial de censura, ya que no busca suprimir la información. Ahora bien, en casos donde la información sea “falsa” sí es admisible su revisión. De igual manera, este artículo va dirigido a las instituciones del Estado, más que a los medios de comunicación en general. Por otro lado, un supuesto de censura indirecta en la Constitución paraguaya es la imposibilidad que tiene un senador, diputado, presidente de la República o vicepresidente de ser dueño de algún medio de comunicación (Art. 197, Art. 235).

Obligaciones positivas y negativas del Estado en relación con la libertad de expresión

Bajo la descripción expuesta en el capítulo anterior, donde se ha manifestado en líneas muy generales consideraciones sobre la libertad de expresión y el rol del Poder Judicial, veamos ahora las obligaciones generales de todo Estado en materia de libertad de expresión. Partamos de dos obligaciones “implícitas”: en primer lugar, el Estado tiene una *obligación negativa*, la cual se traduce en abstenerse de impedir en cualquiera de sus formas la libertad de expresión. Esto lo vemos, por ejemplo, cuando la misma Constitución de la República dispone que no se podrá dictar ley alguna que la restrinja (Art. 26); o la imposibilidad de que una decisión judicial imponga la censura previa sobre cualquier tema que esté en controversia, salvo excepciones muy puntuales como podría ser la censura previa previamente mencionada, de espectáculos públicos en cuanto al acceso de menores; o supuestos de pornografía infantil.

La segunda obligación implícita indica que el Estado tiene una *obligación positiva*, esta es, acciones directas que remuevan obstáculos o garanticen la libertad de expresión. En esta segunda categoría, podemos ver, por ejemplo, la obligación del Estado de garantizar el derecho de acceso a la información pública mediante una ley que regule “*las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, a fin de que este derecho sea efectivo*” (Art. 28); y en el caso del Poder Judicial, ser garante en instancia judicial del acceso a la justicia.

Una obligación positiva sería también la

“*adop[ción] [de] medidas eficaces para proteger la libertad de expresión contra ataques de terceros, lo que incluye castigar a los autores de cualquier ataque contra*”

*aquellos que ejercen su derecho a la libertad de expresión y creando conciencia sobre la importancia de la libertad de expresión*⁶¹.

Obligaciones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH)

En el SIDH, de manera esencial, se reconocen las obligaciones que tienen todos los Estados de *respetar y garantizar*⁶² los derechos humanos (lo cual implica *prevenir* la violación, bajo la lógica de que el mejor remedio es siempre la prevención); *adecuar* el ordenamiento jurídico interno según la Convención⁶³ y los estándares de interpretación desarrollados por la CIDH/RELE: *proteger*⁶⁴ (particularmente, en situaciones de riesgo o de

⁶¹ Declaración conjunta sobre la libertad de expresión y las respuestas a las situaciones de conflicto. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=987&IID=2>

⁶² La CADH dispone, “*Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos.*

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidas en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquiera otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

⁶³ El Art. 2 de la CADH dice, “*Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno*

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

⁶⁴ El Art. 63 de la CADH, dice “*1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá, asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.*

2. En casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión”.

inminente vulneración); *procurar* justicia⁶⁵ en casos de violación, *reparar*⁶⁶ y *adoptar* medidas de no repetición⁶⁷. En síntesis, los verbos rectores de las obligaciones son:

- Respetar
- Garantizar
- Prevenir
- Adecuar
- Proteger
- Procurar justicia
- Reparar
- Adoptar

De acuerdo con la "GUÍA BÁSICA PARA OPERADORES DE JUSTICIA EN AMÉRICA LATINA" respecto de los estándares internacionales de libertad de expresión, las "tres obligaciones del Estado" son: "*Respetar el derecho, o abstenerse de interferir en el goce del mismo*"; "*Proteger, o ejercer la diligencia debida a fin de prevenir, punir, investigar y compensar el daño causado por personas o entidades privadas*"; "*Dar cumplimiento al derecho, o tomar medidas positivas o proactivas a fin de hacerlo efectivo*".

EL PLAN DE ACCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA SEGURIDAD DE PERIODISTAS Y LA CUESTIÓN DE LA IMPUNIDAD, aprobado en 2012, expresa que

⁶⁵ El Art. 25 de la CADH establece, "*Protección Judicial*

1. *Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.*

2. *Los Estados Partes se comprometen:*

a) *a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;*

b) *a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y*

c) *a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso*".

⁶⁶ Cfr. Art. 63, CADH.

⁶⁷ "Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones". Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/basic-principles-and-guidelines-right-remedy-and-reparation>

la promoción de la seguridad de los periodistas y la lucha contra la impunidad no deben limitarse a adoptar medidas después de que hayan ocurrido los hechos. Por el contrario, se necesitan mecanismos de prevención y medidas para resolver algunas de las causas profundas de la violencia contra los periodistas y de la impunidad. Esto comporta la necesidad de ocuparse de cuestiones como la corrupción, la delincuencia organizada y un marco eficaz para el imperio de la ley a fin de responder a los elementos negativos...⁶⁸.

En Paraguay, los tres poderes del Estado han suscripto en 2017 una CARTA DE INTENCIÓN⁶⁹ a fin de coordinar políticas para cumplir con los postulados de dicho Plan de Acción, lo cual dio lugar al establecimiento de la denominada Mesa para la Seguridad de Periodistas del Paraguay⁷⁰.

En materia de seguridad de periodistas, según los estándares de la CIDH / RELE, la obligación de los Estados se puede sintetizar en *prevenir* (la violencia contra periodistas), *proteger* (a periodistas en situación de riesgo), y *procurar justicia* (investigar, juzgar y sancionar a los responsables de hechos punibles contra periodistas).

“Con respecto a la violencia contra periodistas y otras personas en razón del ejercicio de la libertad de expresión, la Relatoría Especial ha destacado, con base en la doctrina y jurisprudencia interamericana, la importancia de tres obligaciones positivas que emanan de los derechos a la vida, a la integridad personal y a la libertad de expresión. A saber: la obligación de prevenir, la obligación de proteger y la obligación de investigar, juzgar y sancionar penalmente a los responsables de estos crímenes. Tal como lo ha señalado la Relatoría Especial, estas obligaciones se complementan recíprocamente: para que exista un debate democrático libre, robusto y sin restricciones, es necesario combatir la violencia contra periodistas a través de una política integral de prevención, protección y procuración de la justicia”⁷¹.

⁶⁸ Documento del Plan, disponible en https://seguridadperiodistas.org.py/wp-content/uploads/2020/11/0_PLAN-DE-SEGURIDAD-DE-PERIODISTAS.pdf

⁶⁹ Carta de Intención, disponible en https://seguridadperiodistas.org.py/wp-content/uploads/2020/11/CARTA-INTENCION-2016_page-0002.pdf

⁷⁰ Descripción y acciones de la Mesa para la Seguridad de Periodistas del Paraguay, disponible en <https://seguridadperiodistas.org.py/nosotros/>

⁷¹ Extractado de “Violencia contra Periodistas y Trabajadores de Medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de justicia”, Comisión Interamericana de Derechos Humanos / Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Washington, 2013. Disponible en http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_22_Violencia_ESP_WEB.pdf

En el documento “La seguridad de periodistas en Paraguay. Marco jurídico, desafíos y compromisos” (2020) se ofrece un resumen de estos tres deberes del Estado:

En cuanto a la prevención,

“se espera que los Estados desarrollen mecanismos y acciones que permitan prevenir cualquier tipo de violencia contra los trabajadores de prensa, así como contribuyan a evitar situaciones, discursos, escenarios, actos que puedan derivar en situaciones de ataque, agresión o menoscabo de las condiciones de seguridad o los derechos de los periodistas”.

En relación al deber de protección,

“la obligación del Estado se vincula a la necesidad de contar con programas, acciones y/o políticas públicas efectivas para la protección de la tarea periodística, de manera que el trabajo de los profesionales se realice sin ningún tipo de amedrentamiento o agresión”.

Finalmente, al hablar del deber de **procuración de justicia**, se menciona la obligación estatal

“de generar normativas y acciones tendientes a la investigación eficaz, rápida, eficiente de las agresiones y/o crímenes contra periodistas y a lograr que el sistema judicial esclarezca los casos y procure la condena de los agresores, sus cómplices, encubridores y/o autores intelectuales de los delitos o crímenes cometidos contra periodistas”⁷².

La Corte IDH tiene una jurisprudencia robusta sobre libertad de expresión y las obligaciones de los Estados que surgen de acuerdo con el Art. 13 de la CADH⁷³.

⁷² COSTA, José María, “La protección de la seguridad de periodistas en Paraguay. Una original respuesta interactiva ante esta necesidad.”, en “La seguridad de periodistas en Paraguay. Marco Jurídico, desafíos y compromisos”. Disponible en <https://seguridadperiodistas.org.py/wp-content/uploads/2021/02/La-seguridad-de-periodistas-en-Paraguay-DIGITAL-Final.pdf>

⁷³ Véase el “Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 16. Libertad de pensamiento y expresión” (disponible en <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo16.pdf>). También, véase, GARCÍA RAMÍREZ, Sergio; GONZA, Alejandra; RAMOS VÁZQUEZ, Eréndira, *La libertad de expresión: En la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: de la Opinión Consultiva OC-5/85, de 1985, a la sentencia sobre el Caso Carvajal y otros, de 2018*, Quinta Ed., Miami, Sociedad Interamericana de Prensa, 2018. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/libertad-expresion1.pdf>

Ensayo de un marco de obligaciones para el Poder Judicial: obligaciones institucionales y jurisdiccionales

En consideración con los verbos rectores en la protección de derechos humanos y particularmente relacionados con la libertad de expresión y la protección de periodistas, ensayamos el siguiente conjunto de obligaciones dirigidas especialmente a los operadores de justicia (funcionarios judiciales, jueces y fiscales). Este marco escapa de la triple P (prevenir, proteger y procurar justicia) y lo enfoca en distintas obligaciones que se aplican en distintas situaciones, siendo algunas de ellas obligaciones institucionales y otras jurisdiccionales.

- **Obligación de *respetar* la libertad de expresión de usuarios del sistema judicial, víctimas y litigantes en procesos judiciales de interés público**

Esta obligación es tanto institucional como jurisdiccional. Los funcionarios, jueces y fiscales deben respetar en todo momento la libertad de expresión de las partes o interesados en procesos judiciales de alto interés público, así como el acceso a la prensa y al público en general a los juicios orales públicos o en las audiencias públicas en general. La Constitución paraguaya señala que “*los juicios podrán ser orales y públicos*” (Art. 256) de acuerdo con lo que la ley determine.

Ahora bien, una excepción muy particular a esta obligación podría darse en momentos de realización de los juicios orales o audiencias públicas donde, por razones de orden público y formalidades propias del proceso, cualquier persona estaría vedada de interrumpir el desarrollo normal del acto so pretexto de manifestar alguna disconformidad o expresión, ya que las

formas en estos casos deben garantizarse en razón del debido proceso⁷⁴. El juez tiene potestad disciplinaria⁷⁵, aunque las sanciones deberían ser proporcionadas⁷⁶. Asimismo, en investigaciones penales en curso los funcionarios tienen la obligación de guardar reserva sobre el contenido de la investigación⁷⁷.

No obstante, el derecho a la libertad de informar o expresarse sobre el contenido desarrollado en los juicios, las resoluciones y todo lo que ocurra en

⁷⁴ El Código Procesal Penal señala:

“Artículo 368. PUBLICIDAD. El juicio será público. No obstante, el tribunal podrá resolver, aun de oficio, que se realice total o parcialmente en forma privada, sólo cuando:

1) se afecte directamente el pudor, la vida privada, la integridad física de alguna de las partes, de alguna persona citada para participar o de los jueces;

2) peligre un secreto oficial, particular, comercial o industrial; y,

3) se examine a un menor, si el tribunal considera inconveniente la publicidad.

La resolución será fundada y constará en el acta de la audiencia.

Desaparecida la causa, ingresará nuevamente el público y el presidente relatará brevemente lo sucedido”.

El tribunal podrá imponer a las partes que intervienen en el acto el deber de guardar secreto sobre los hechos que presenciaron o conocieron, dejando constancia en el acta de la decisión.

⁷⁵ Véase el Código de Organización Judicial paraguayo.

⁷⁶ Véase CIDH / RELE. *Garantías para la independencia...*, op. cit.

⁷⁷ En varios cuerpos normativos se encuentran obligaciones de reserva o secreto dirigido a funcionarios. Por ejemplo, el Código Procesal Penal señala,

Artículo 322. CARÁCTER DE LAS ACTUACIONES. *La etapa preparatoria no será pública para los terceros. Las actuaciones sólo podrán ser examinadas por las partes, directamente o a través de sus representantes.*

El Ministerio Público podrá disponer las medidas razonables y necesarias para proteger y aislar indicios de prueba en los lugares donde se investigue un hecho punible, a fin de evitar la desaparición o destrucción de rastros, evidencias y otros elementos materiales.

Los abogados que invoquen un interés legítimo serán informados por el Ministerio Público sobre el estado de la investigación y sobre los imputados o detenidos que existan, con el fin de que puedan discernir la aceptación del caso.

Las partes y los funcionarios que participen de la investigación y las demás personas que por cualquier motivo tengan conocimiento de las actuaciones cumplidas, tendrán la obligación de guardar secreto.

El incumplimiento de esta obligación será considerado falta grave y podrá ser sancionada conforme a las disposiciones previstas en este código o en los reglamentos disciplinarios.

Artículo 323. RESERVA DE LAS ACTUACIONES. *El Ministerio Público podrá solicitar al juez, sólo una vez, la reserva parcial de las actuaciones por un plazo que no podrá exceder los diez días corridos, siempre que sea imprescindible para la eficacia de un acto durante la investigación. La reserva de las actuaciones establecidas en este código, sólo podrá ser invocada a beneficio de la investigación y nunca en perjuicio del ejercicio de la defensa.*

el expediente es objeto de ser recurrible vía recurso judicial de amparo⁷⁸. Las únicas limitaciones son las admisibles de acuerdo con el Art. 13.2 y 13.5 de la CADH.

Por otro lado, los funcionarios, jueces y fiscales también pueden ejercer su libertad de expresión, salvo los casos donde su independencia o imparcialidad sea comprometida⁷⁹, dado que el derecho a la libertad de expresión, al decir de la CIDH, requiere un “*Poder Judicial independiente y eficaz que garantice [su] ejercicio pleno*”⁸⁰. No obstante, la determinación o potencialidad del daño debería ser cierta y objetiva; y no una mera percepción.

El Poder Judicial, como institución misma, debe garantizar este derecho a sus funcionarios, incluidos jueces y fiscales⁸¹.

Eso incluye el derecho de los funcionarios judiciales a participar en actividades políticas, siempre que no se desarrollen las mismas dentro de las

⁷⁸ El Código Procesal Civil señala en su Art. 164, “*Publicidad de la sentencia. Las sentencias de cualquier instancia pueden ser dadas a publicidad salvo que, por la naturaleza del juicio, razones de decoro aconsejaren su reserva, en cuyo caso así se declarará. Si afectare la intimidad de las partes o de terceros, los nombres de éstos serán eliminados de las copias para la publicación*”.

Por su parte, la Ley N° 5.282/14 dispone una obligación particular para el Poder Judicial:

Artículo 11.- Información mínima del Poder Judicial. El Poder Judicial debe mantener actualizada y a disposición del público de manera informatizada, una base de datos que contenga:

- a) Todas las resoluciones emitidas por la Corte Suprema de Justicia;*
- b) Una selección de las sentencias firmes de los tribunales de apelaciones y juzgados de primera instancia de la República que sean representativas de los criterios jurisprudenciales de los magistrados y sus variaciones;*
- c) Todas las acordadas y resoluciones administrativas de la Corte Suprema de Justicia;*
- d) Todas las resoluciones del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados; y,*
- e) Todas las resoluciones del Tribunal de Ética.*

⁷⁹ En la Declaración Conjunta del Relator Especial de la ONU sobre la Libertad de Opinión y Expresión, el Representante de la OSCE sobre la Libertad de Prensa y el Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión del 10 de diciembre de 2002, se dijo que “*El derecho de los jueces a la libertad de expresión y a formular comentarios sobre asuntos de interés público solo debe estar sometido a restricciones claramente delimitadas conforme sea necesario para proteger su independencia e imparcialidad*”. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=87&IID=2>

⁸⁰ CIDH. Informe Anual 1998. *Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. OEA/Ser.L/V/II.102. Doc. 6 rev. 16 de abril de 1999.

⁸¹ Véase CIDH. *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*. Washington D.C.: OEA, 2013.

instituciones públicas o en horario laboral. En el caso de los magistrados judiciales, este derecho de participación política está completamente vedado, según la propia Constitución, en el marco del concepto que obliga a los mismos a tener una dedicación exclusiva a dicha función, salvo que ejerzan simultáneamente la docencia (Art. 254 del Código de Organización Judicial).

En el caso de los funcionarios públicos, la Constitución de 1992 no establece restricción especial para la participación en actividades políticas, con lo que se preserva el derecho político en sentido amplio, aunque en modo reglamentario, y con total lógica, la Ley N^o 1.626/2000, “De la Función Pública”, determina la prohibición de desarrollar ese tipo de actividades dentro de la institución pública o en horario laboral⁸².

Respecto de los funcionarios del sistema judicial, resulta desfasado con respecto los estándares constitucionales actuales el artículo 238 del Código de Organización Judicial (ley del año 1981), en el que se equipara a magistrados con funcionarios judiciales para prohibir de forma absoluta a ambos la actividad política. Una pretensión de hacer valer esta prohibición controversial resultó, en tiempos de elaboración de este material, en sumarios administrativos impulsados en el propio Poder Judicial y hasta solicitudes de sanciones planteadas por legisladores contra funcionarios judiciales, todo lo cual derivó en acciones de inconstitucionalidad por parte de los afectados.

Sin embargo, debe apuntarse que este Código es “pre-constitucional” y dicha prohibición en el caso de los funcionarios judiciales sería inconstitucional, por lo que no resultaría conducente ni lógico restringir este derecho a los trabajadores del sector judicial toda vez que no sean

⁸² Ley N^o 1.626/2000, Art. 60: Queda prohibido al funcionario, sin perjuicio de lo que se establezca en los reglamentos respectivos: ...

d) ejecutar actividades ocupando tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal, material o información reservada o confidencial de la dependencia, para fines ajenos a lo establecido para el organismo o entidad donde cumple sus tareas; y en especial, ejercer cualquier actividad política partidaria dentro del mismo;

e) vestir o cargar insignias o uniformes de naturaleza proselitista dentro de las instalaciones del Estado; ...///

magistrados, a quienes sí la Constitución de 1992 determinó taxativamente dicha veda.

Como sustento constitucional de esta posición, basta leer el artículo 196 de la Carta Magna, en cuanto a las “incompatibilidades” para la función legislativa. Dicha norma señala que ***“podrán ser electos, pero no podrán desempeñar funciones legislativas, los asesores de reparticiones públicas, los funcionarios y los demás empleados a sueldo del Estado o de los municipios, cualquiera sea la denominación con que figuren y el concepto de sus retribuciones, mientras subsista la designación para dichos cargos...”*** Con esto, se da por sentado, con estricta lógica, que podrán hacer actividad política, incluso partidaria, pues no es posible pensar en que fueran electos para una función legislativa sin recurrir a la actividad política y la participación en los órganos políticos partidarios.

Con la misma lógica, ratificando la postura señalada en estas líneas, se lee en el artículo 197 “de las inhabilidades”, que no pueden ser candidatos a senadores ni a diputados *“... 4. Los magistrados judiciales, los representantes del Ministerio Público, el Procurador General de la República, el Subcontador, y los miembros de la Justicia Electoral; ...”*

En otro plano vinculado a la libertad de expresión, la Ley N° 6.814/21, “QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO PARA EL ENJUICIAMIENTO Y REMOCIÓN DE MAGISTRADOS JUDICIALES, AGENTES FISCALES, DEFENSORES PÚBLICOS Y SÍNDICOS DE QUIEBRA Y DEROGA LA LEY N° 3.759/2009 ‘QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO PARA EL ENJUICIAMIENTO Y REMOCIÓN DE MAGISTRADOS Y DEROGA LAS LEYES ANTECEDENTES’, Y SUS MODIFICATORIAS”, dispone en su artículo 14 que

“Constituye mal desempeño de funciones, que autoriza la remoción de Jueces o, de Miembros de Tribunales, Agentes Fiscales y Defensores Públicos, las siguientes causales: (...) m) Proporcionar información, formular declaraciones o hacer comentarios a la prensa o a terceros sobre juicios o investigaciones cuyo trámite este a su cargo, cuando ellos puedan perturbar su tramitación o afectar el honor, la reputación o la presunción de inocencia establecida en la Constitución Nacional. (...)”.

Una redacción con expresiones amplias y abiertas tales como *“cuando ellos puedan perturbar”* podría considerarse incompatible con los estándares internacionales y ser objeto de una revisión por la vía del control de convencionalidad o, finalmente, por la vía del control de constitucionalidad.

Lo ideal sería que la misma ley aclare con suficiente precisión cuándo la conducta reprochable vaya a “perturbar” de manera cierta la tramitación del proceso.

Otra situación que podría ser objeto de un análisis puntual es sobre la libertad de expresión de funcionarios del Poder Judicial a través de las redes sociales. En relación a esto, debiera distinguirse supuestos donde tales manifestaciones se realicen en horarios laborales o fuera de ellos; y el contenido concreto, por ejemplo, si está relacionado con algún tema que debe ser objeto de reserva en razón de sus funciones. El principio de libertad de expresión debe regir como regla.

- Obligación de garantizar judicialmente la libertad de expresión de acuerdo con el control de convencionalidad en casos que lleguen a conocimiento de los jueces

Es una obligación jurisdiccional. En los casos donde la libertad de expresión esté en juego, los jueces deben ponderar la situación de acuerdo con el control de convencionalidad, según la doctrina de la CORTE IDH. De acuerdo con la CSJ,

“[...] la Corte Interamericana de Derecho Humanos es el máximo órgano de interpretación de las disposiciones de la Convención, siendo en consecuencia lógico y razonable que sus decisiones sean consideradas por esta Corte Suprema de Justicia. Ello permitirá evitar eventuales decisiones adversas para nuestro país por inobservancia de los principios de la Convención, que comprometerían su responsabilidad internacional”⁸³.

Esta obligación también importa garantizar de manera adecuada el acceso a la información judicial, las audiencias públicas, juicios orales y prevenir cualquier tipo de censura.

Todos los jueces pueden ejercer el control de convencionalidad. De hecho, la aplicación directa de la Convención parte de la competencia misma del juez de analizar cuál es la ley aplicable⁸⁴.

⁸³ Acuerdo y Sentencia N° 1306 del 15 de octubre del 2013 (caso DEFENSORÍA DEL PUEBLO EN REPRESENTACIÓN DE DANIEL VARGAS TÉLLES C/ MUNICIPALIDAD DE SAN LORENZO”), Sala Constitucional integrada por el Pleno de Ministros).

⁸⁴ El Código Procesal Civil paraguayo señala, dentro de los deberes del juez, “fundar las resoluciones definitivas e interlocutorias, en la Constitución y en las leyes, conforme a la jerarquía de las normas vigentes y al principio de congruencia bajo pena de nulidad” (Art. 15, inc. b).

A su vez, esta obligación implica una serie de consecuencias, tales como:

— *Amparar la dimensión individual y colectiva de la libertad de expresión*⁸⁵;

Tal como está reconocido en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante, “SIDH”), la libertad de expresión tiene una faz individual y otra colectiva. Por un lado, el derecho individual de expresarse; por otro lado, el derecho de la sociedad a recibir la expresión.

De acuerdo con la Corte IDH,

*“Quienes están bajo la protección de la Convención tienen no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. La libertad de expresión tiene una dimensión individual y una dimensión social”*⁸⁶.

Esta consecuencia además se proyecta en el plano procesal, dado que los jueces deben adoptar un criterio de legitimación activa amplia. Esto debe llevar a crear reglas procesales que definan cuestiones relacionadas con la competencia territorial, la cosa juzgada, entre otros.

Esto, además, está en armonía con el Art. 38 de la Constitución paraguaya que reconoce el derecho a la defensa de los intereses difusos.

De acuerdo con la Corte IDH,

*“La Convención Americana garantiza este derecho a toda persona, independientemente de cualquier otra consideración, por lo que no cabe considerarla ni restringirla a una determinada profesión o grupo de personas. La libertad de expresión es un componente esencial de la libertad de prensa, sin que por ello sean sinónimos o el ejercicio de la primera esté condicionado a la segunda. [...]”*⁸⁷.

⁸⁵ Cfr. Opinión Consultiva OC-5/85, Colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos solicitada por el gobierno de Costa Rica) 1985)-

⁸⁶ Citado en distintos casos resueltos por la Corte IDH. Párrafo extraído de: GONZA, Alejandra; RAMOS VÁZQUEZ, Eréndira, *La libertad de expresión: En la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: de la Opinión Consultiva OC-5/85, de 1985, a la sentencia sobre el Caso Carvajal y otros, de 2018*, Quinta Ed., Miami, Sociedad Interamericana de Prensa, 2018. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/libertad-expresion1.pdf>

⁸⁷ Caso Tristán Donoso, párr. 114; Caso Lagos del Campo vs. Perú, párr. 90. Párrafo extraído de GONZA, Alejandra; RAMOS VÁZQUEZ, Eréndira, *La libertad de expresión: En la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: de la Opinión Consultiva OC-5/85, de 1985, a la sentencia*

— ***Amparar la presunción ab initio de que toda expresión está protegida⁸⁸, incluso los discursos ofensivos, chocantes o perturbadores;***

Todo caso que llegue a conocimiento judicial debe partir por la presunción de que la expresión está protegida. En este sentido, debe demostrarse de manera cierta y objetiva que existe algún límite establecido en la ley conforme con el principio de proporcionalidad.

Según ha manifestado la Corte IDH,

“En la arena del debate sobre temas de alto interés público, no sólo se protege la emisión de expresiones inofensivas o bien recibidas por la opinión pública, sino también la de aquellas que chocan, irritan o inquietan a los funcionarios públicos o a un sector cualquiera de la población. En una sociedad democrática, la prensa debe informar ampliamente sobre cuestiones de interés público, que afectan bienes sociales, y los funcionarios rendir cuentas de su actuación en el ejercicio de sus tareas públicas”⁸⁹.

— ***Interpretar, en caso de duda, a favor de la libertad de expresión⁹⁰;***

En los casos que se encuentren “en el límite” o generen una mínima duda, debe ponderarse siempre a favor la libertad de expresión por razones de interés general.

— ***Interpretar de manera restrictiva las excepciones;***

Es una consecuencia lógica de la interpretación de las normas que amparan los derechos humanos. Toda excepción al derecho, debe interpretarse de la manera más restrictiva posible.

— ***Ponderar la prevalencia de discursos especialmente protegidos⁹¹;***

sobre el Caso Carvajal y otros, de 2018, Quinta Ed., Miami, Sociedad Interamericana de Prensa, 2018. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/libertad-expresion1.pdf>

⁸⁸ Cfr. Marco jurídico interamericano..., op. cit.

⁸⁹ Párrafo citado en distintos casos de la Corte IDH. Extraído de GONZA, Alejandra; RAMOS VÁZQUEZ, Eréndira, *La libertad de expresión: En la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: de la Opinión Consultiva OC-5/85, de 1985, a la sentencia sobre el Caso Carvajal y otros, de 2018*, Quinta Ed., Miami, Sociedad Interamericana de Prensa, 2018. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/libertad-expresion1.pdf>

⁹⁰ Cfr. Marco jurídico interamericano..., op. cit.

⁹¹ Ídem.

Inclusive en los casos que se consideren que han traspasado los bordes que delinean el marco de protección de la libertad de expresión, la ponderación y el contexto de los discursos especialmente protegidos debe llevar a adoptar medidas proporcionadas. Por ejemplo, no puede admitirse una indemnización civil que lleve al quiebre económico del medio de comunicación o de periodistas, como tampoco una condena penal de prisión por el abuso de la libertad de expresión. Los discursos especialmente protegidos elevan el umbral de tolerancia que deben tener los candidatos políticos y funcionarios públicos.

— ***Mantener en todo momento la independencia e imparcialidad;***

Es una consecuencia lógica y natural que acompaña en todo momento a los operadores de justicia, jueces y fiscales.

— ***Divulgar las sentencias judiciales, con reserva de datos personales, salvo personas públicas o hechos de interés público.***

Todas las sentencias deben ser públicas, pero es admisible la reserva de datos personales en casos que no sean de interés público o involucren a víctimas, grupos vulnerables, entre otros⁹².

— ***Ejercer el control de convencionalidad***

Los jueces tienen la obligación de interpretar de acuerdo con los estándares de la CADH y otros instrumentos internacionales de protección de derechos humanos.

- **Obligación de *prevenir* cualquier tipo de violencia institucional contra quienes ejercen su libertad de expresión**

Es una obligación tanto institucional como jurisdiccional. Los operadores de justicia, así como las autoridades en general, deben abstenerse de realizar cualquier manifestación que ponga en riesgo a las personas por el ejercicio de la libertad de expresión⁹³. Esta obligación debe interpretarse dentro del Poder Judicial, en los despachos judiciales, así como frente a los usuarios de justicia.

⁹² Véase el Art. 164 del Código Procesal Civil paraguayo, citado más arriba.

⁹³ CIDH / RELE. *Violencia contra periodistas...* op. cit.

De acuerdo con la CIDH/RELE, algunas de las causas “profundas” de la violencia contra periodistas radican en el discurso mantenido por altas autoridades del Estado. Por tanto, un deber de prevención implica

“Adoptar un discurso público que contribuya a prevenir la violencia contra periodistas y que no los exponga a un mayor riesgo, así como reconocer de manera constante, clara, pública y firme la legitimidad y el valor de la labor periodística, aun cuando la información difundida pueda resultar crítica, inconveniente e inoportuna para los intereses del gobierno”⁹⁴.

En este sentido, se resalta que las autoridades deben manifestarse en contra de las agresiones contra comunicadores por el ejercicio de su libertad de expresión y, además, *“alentar a las autoridades competentes a actuar con la debida diligencia y celeridad en el esclarecimiento de los hechos y en la sanción de los responsables”⁹⁵*. Naturalmente, lo último está directamente dirigido a la autoridad judicial en su rol jurisdiccional. Ahora bien, se presenta el siguiente cuestionamiento, ¿puede o debe la autoridad judicial, sean jueces, miembros de tribunales o ministros de la Corte manifestarse en contra de la violencia en un caso concreto?, ¿pondría esto en riesgo su imparcialidad o independencia?

Para responder estas preguntas, debe analizarse la expresión y el contexto particular. Una manifestación general sobre la violencia contra periodistas o la condena institucional de la violencia no debería interpretarse como un supuesto de prejuzgamiento, dado que ello no importa acusar negligentemente o condenar a una persona que podría estar sindicada como autor moral o intelectual. La autoridad judicial, tanto en su rol jurisdiccional como institucional debe manifestarse en el sentido de que, justamente, garantizará el debido proceso, el esclarecimiento de los hechos y, en caso de hallarse elementos suficientes, condenar a los responsables con el rigor de la ley. Nada obsta, además, que el Poder Judicial pueda expedirse mediante comunicados de prensa condenando la violencia contra comunicadores.

⁹⁴ Ídem.

⁹⁵ Ídem.

- **Obligación de *divulgar* datos estadísticos sobre violencia contra periodistas y causas judiciales relacionadas con la afectación del derecho a la libertad de expresión**

La CIDH / RELE recomienda producir y mantener datos estadísticos sobre violencia contra periodistas como una forma de generar herramientas de políticas públicas de prevención⁹⁶. Al respecto, menciona,

“59. Comprender la magnitud y la modalidad de los actos de violencia contra periodistas y trabajadores de los medios de comunicación es una condición fundamental para poder implementar políticas efectivas de prevención, como por ejemplo, el diseño de mapas de riesgo confiables. En sentido general, la CIDH ha enfatizado que las autoridades estatales deben producir datos de calidad que puedan ser usados para planificar adecuadamente los diferentes operativos de las fuerzas policiales, de forma tal que favorezcan las acciones de tipo preventivo frente a las de tipo represivo. El diseño y mantenimiento actualizado de estadísticas e indicadores confiables sobre los diferentes factores que propician hechos violentos o delictivos constituye una herramienta insustituible para la implementación de un adecuado proceso de planificación estratégica, que representa una pieza clave de cualquier política pública”⁹⁷.

Actualmente, esta obligación es cumplida por la MESA PARA LA SEGURIDAD DE PERIODISTAS DEL PARAGUAY, a través de un Observatorio sobre Violencia contra Periodistas⁹⁸. Esta herramienta, según el portal de la institución, fue desarrollada con la cooperación DEL INSTITUTO DE DERECHO Y ECONOMÍA AMBIENTAL (IDEA), en el marco del proyecto “FORTALECIENDO EN MATERIA DE PREVENCIÓN, PROTECCIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA FRENTE A LA VIOLENCIA CONTRA PERIODISTAS EN PARAGUAY”, con apoyo del GLOBAL MEDIA DEFENCE FUND Y LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO).

En la presentación del Observatorio se señala:

“La Base de Datos creada originalmente para este Observatorio abarcó un total de 300 casos de violencia contra periodistas/comunicadores en el lapso de 30 años (1991 a 2021). Los datos del Observatorio son actualizados semestralmente.

⁹⁶ Ídem.

⁹⁷ Ibidem, párr. 59.

⁹⁸ Véase en: <https://seguridadperiodistas.org.py/observatorio/>

Las denominaciones empleadas y la presentación del material en este documento no implican la expresión de ninguna opinión por parte de la UNESCO sobre el estatus legal de ningún país, territorio, ciudad o área o de sus autoridades, ni sobre la delimitación de sus fronteras o límites. Los autores son responsables de la elección y presentación de los hechos contenidos en este documento y de las opiniones expresadas él, que no son necesariamente las de la UNESCO y no comprometen a la Organización”.

Para un cumplimiento óptimo de esta obligación, es necesario que tanto el Ministerio Público como la Corte Suprema de Justicia, así como otras instituciones que podrían estar involucradas (Defensoría del Pueblo, Ministerio de la Defensa Pública) trabajen de manera coordinada en generar datos parametrizados y uniformes.

- **Obligación de *impedir* la censura previa o censura indirecta y adoptar medidas para revocarlas; salvo casos excepcionalísimos**

Es una obligación jurisdiccional. Los jueces tienen vedado amparar supuestos de censura previa. La única vía adecuada, si corresponde, es la responsabilidad ulterior.

La censura, como hemos visto, puede venir de distintas fuentes: resoluciones administrativas o judiciales, leyes, o situaciones de hecho. En cada caso, el procedimiento y la competencia jurisdiccional serán diferentes. Así, si la censura previa se encuentra en una ley, el juez competente deberá remitirla a la CSJ para la declaración de inconstitucionalidad; si la censura viene de una resolución administrativa, se podría levantar mediante un recurso de amparo; si la censura proviene de una resolución judicial, debería ser revocada por el Tribunal de Apelación que entienda el caso o, finalmente, resuelta por la CSJ.

Las leyes solamente pueden poner límites a la libertad de expresión en los supuestos establecidos en la CADH. Dichas leyes, además, deben responder a un principio de proporcionalidad.

Como ya se ha referido más arriba, en el plano doméstico, es usual leer resoluciones judiciales que prohíben “divulgar”, “publicar” o “difundir” determinados contenidos o expresiones, ya sea en redes sociales y/o en televisión. Asimismo, con base en la ley de protección integral a la mujer contra toda forma de violencia, resoluciones judiciales han amparado

supuestos de censura. En el primer caso, los argumentos se han construido en general con base en el derecho a la intimidad, el honor y la reputación; en el segundo caso, con base en el derecho a la protección que deben recibir las mujeres víctimas de casos de violencia.

Un caso muy particular ocurrió en 2019, cuando judicialmente, por la vía del amparo, fue prohibida la venta, publicación y divulgación en el territorio paraguayo del libro “El precio de una vida”, que narra las negociaciones y contexto del secuestro del ganadero Hans LINDSTROM, quien posteriormente fue asesinado por el grupo criminal autodenominado “Ejército del Pueblo Paraguayo” (EPP). El argumento se centró en que las hijas se encontrarían en un estado de peligro en su integridad y vida⁹⁹.

Aunque el caso señalado no desarrolló argumentos sólidos, plantea la necesidad de revisión de toda la doctrina, ya que el derecho a la vida se planteó como un caso “legítimo” de censura. No obstante esto, la disposición judicial ha dejado evidenciada su inocuidad pues el libro afectado fue compartido en sitios de internet y hasta el ámbito de su prohibición podría haber sido esquivado con una presentación y edición impresa apenas cruzando la frontera nacional, con lo cual todo el concepto y alcance de limitaciones impuestas por esta vía merecen también ser reflexionadas a partir de la comunicación global que supone la existencia de internet, más aún con la particularidad de su rápida y expansiva potencialidad de divulgación.

- **Obligación de *remitir* a la CSJ casos donde se apliquen leyes que sean incompatibles con la libertad de expresión para declarar la inconstitucionalidad**

Es una obligación jurisdiccional. Recordemos que, de acuerdo con la doctrina de la misma CORTE IDH, los jueces tienen la obligación de ejercer el control de convencionalidad de manera tal que las leyes domésticas no resten eficacia o mermen los efectos de la CADH y otros instrumentos internacionales de protección de derechos humanos ratificados por el país¹⁰⁰.

⁹⁹ ABC Color. 18 de febrero de 2019. El libro prohibido. Disponible en: <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/suplementos/judicial/el-libro-prohibido-1787761.html>

¹⁰⁰ Cfr. Corte IDH. *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia del 26 de septiembre de 2006.

Asimismo, todos los jueces tienen la posibilidad de ejercer control de constitucionalidad (lo que tienen vedado es declarar la inconstitucionalidad). En este sentido, las causas judiciales que impliquen la aplicación de normativas que vulneren la libertad de expresión deben ser remitidas a la CSJ a fin de que las declare inconstitucionales. Esto sería una manifestación de la obligación convencional de adecuar el ordenamiento jurídico.

Por ejemplo, las normativas penales de difamación, calumnia e injuria en casos de interés público podrían ser consideradas no convencionales. Además, la expresión “*capaz de lesionar su honor*” que se repite en los artículos 150, 151 y 152 del Código Penal es un enunciado normativo sumamente amplio, lo que llega a que prácticamente cualquier dicho que tenga la capacidad de “lesionar el honor” sea punible por el mero capricho subjetivo.

- **Obligación de *garantizar el acceso a la información judicial***

Es una obligación tanto jurisdiccional como institucional. El Poder Judicial, como institución, tiene potestades regulatorias; asimismo, los jueces, como autoridades de los despachos, deben adoptar medidas internas que garanticen la libertad de expresión y el acceso a la información judicial. Con mayor criterio este derecho debe ser garantizado a las partes. En cuanto a los terceros, el criterio tradicional de interés legítimo debe amoldarse de acuerdo con las exigencias actuales del derecho de acceso a la información pública.

Ahora bien, vale la pena recordar que existen casos contenciosos que escapan del acceso a la información pública, como cuestiones relativas a menores en situación de infracción a la ley; relaciones de familia o en el marco de la protección de grupos vulnerables (identidad de mujeres víctimas de violencia, trata de personas, entre otros). En estos casos, corresponde reservar todos los datos personales que permitan identificar a las partes o sus familiares, aplicando en todos los casos el principio de “divisibilidad” en la materia, es decir, permitiendo el acceso a aquellos datos que no revelan ni podrían revelar información que permita identificar a las víctimas o menores de edad¹⁰¹.

¹⁰¹ Este principio se encuentra reconocido en Paraguay en el Decreto 4064, que reglamenta la ley de acceso a la información pública. Dice el Art. 37, “**Divulgación parcial**. Si un documento

- **Obligación de adoptar medidas de protección frente a situaciones de violencia o riesgo contra periodistas o denunciantes de hechos de corrupción**

Es una obligación jurisdiccional e institucional, ya que requiere la concurrencia de varias instituciones del Estado, como el Ministerio Público, la Policía, etc. En situaciones donde la violencia, o el riesgo de violencia sean reales contra personas por el ejercicio de su libertad de expresión, los jueces o fiscales deben ordenar medidas de protección.

En este sentido, debe cumplirse al menos estas dos condiciones que se exigen para la adopción de las medidas cautelares de protección: verosimilitud del derecho; peligro de pérdida del derecho por la demora.

Las medidas de protección pueden ser diversas, pero deben ser conducentes a salvaguardar de manera efectiva el derecho.

Al respecto, en el marco de las gestiones entre instituciones del estado y gremios de periodistas, y avalado por la MESA PARA LA SEGURIDAD DE PERIODISTAS DEL PARAGUAY, la Comandancia de la Policía Nacional sancionó en junio de 2017 la Resolución N° 538 “POR LA QUE SE APRUEBA EL PROTOCOLO DE SEGURIDAD PARA PERIODISTAS EN SITUACIÓN DE RIESGO”. Este documento establece mecanismos para la denuncia en casos de amenazas o riesgos, así como indica las medidas a ser adoptadas en las situaciones particulares por parte de la Policía Nacional en coordinación con el Ministerio Público y los gremios de periodistas¹⁰².

- **Obligación de aplicar el test de real malicia en casos civiles y la prueba del interés público en manifestaciones especialmente protegidas**

Es una obligación jurisdiccional. Cuando la libertad de expresión afecte el honor o reputación de personas de derecho público, los jueces tienen la obligación de aplicar el test de real malicia.

contiene información que puede ser conocida e información que se encuentra alcanzada por una causal de excepción, se debe dar acceso a la primera”.

¹⁰² Ver Resolución N° 538 en <https://seguridadperiodistas.org.py/wp-content/uploads/2020/11/Resolucion-538-de-2017-Protocolo-de-seguridad-para-periodistas.pdf>

Recordemos que el concepto jurisprudencial de “real malicia” instaurado a partir del fallo de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América en el caso “New York Times vs. Sullivan”¹⁰³, en 1964, implica que solo podría sancionarse legítimamente al comunicador o medio de prensa que ha publicado una información actuando con temeridad y absoluto desprecio por la verdad, o no haciendo lo profesionalmente posible para comprobar la veracidad de dicha información¹⁰⁴.

De acuerdo al PROYECTO GLOBAL FREEDOM OF EXPRESSION DE COLUMBIA UNIVERSITY, este fallo

“expande el alcance de la libertad de expresión cuando un funcionario público demanda por difamación a una publicación. En este caso, la Corte Suprema de Estados Unidos determinó que no es suficiente probar que la declaración es falsa para poder obtener una indemnización en daños. De ahí en adelante, los funcionarios públicos deben probar que la publicación actuó con ‘real malicia’ para poder obtener una indemnización en daños en un pleito por difamación”¹⁰⁵.

En Paraguay, en la práctica se desconoce la aplicación real de este principio en el plano procesal, dado que impera la regla civil de que quien recibe un daño solo debe demostrarlo para exigir reparaciones civiles. De acuerdo con el ordenamiento jurídico procesal paraguayo, el daño generado por la publicación de un artículo de prensa o por el ejercicio de la libertad de expresión puede encuadrarse bajo la tipología de “daño moral”¹⁰⁶ o, inclusive, como un supuesto de “responsabilidad objetiva” de acuerdo con el Art. 1846 del Código Civil¹⁰⁷.

¹⁰³ Ver fallo completo, traducido, en <https://media.sipiapa.org/adjuntos/185/documentos/000/068/0000068194.pdf>

¹⁰⁴ Marco jurídico interamericano..., op. cit.

¹⁰⁵ Ver resumen y análisis del fallo en <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/new-york-times-co-v-sullivan/?lang=es>

¹⁰⁶ Según el Código Civil, Art. 1835, “Existirá daño, siempre que se causare a otro algún perjuicio en su persona, en sus derechos o facultades, o en las cosas de su dominio o posesión. La obligación de reparar se extiende a toda lesión material o moral causada por el acto ilícito. La acción por indemnización del daño moral sólo competará al damnificado directo. Si del hecho hubiere resultado su muerte, únicamente tendrán acción los herederos forzosos”.

¹⁰⁷ Según señala ese artículo, “El que crea un peligro con su actividad o profesión, por la naturaleza de ellas, o por los medios empleados, responde por el daño causado, salvo que pruebe fuerza mayor o que el perjuicio fue ocasionado por culpa exclusiva de la víctima, o de un tercero por cuyo hecho no deba responder”.

Lo mencionado de manera anterior, lleva a, *de lege ferenda*, pensar en fórmulas legales que introduzcan el principio de la real malicia en el sistema procesal.

- **Obligación de *respetar y proteger la fuente del periodista; y abstenerse de citarlo como testigo***

El periodista tiene el derecho a mantener su fuente reservada, supuesto que debería interpretarse no solo según la persona fuente sino al lugar. Si la justicia obligase a revelar los lugares y los contactos, tendría un efecto devastador en cualquier línea de investigación sobre la materia. En puridad, este derecho no debería concebirse como un “derecho del periodista” en particular, sino un derecho que protege al derecho a la información de toda la sociedad: si los periodistas pudieran ser obligados a revelar sus fuentes, ya no habría personas que quisieran constituirse en fuentes de información principalmente en casos de corrupción referidos a asuntos o instituciones donde ellas estuvieran vinculadas.

De igual manera, si los periodistas son citados como testigos, ello generaría un efecto amedrentador.

Según la “DECLARACIÓN CONJUNTA SOBRE VIOLENCIA CONTRA PERIODISTAS Y COMUNICADORES EN EL MARCO DE MANIFESTACIONES SOCIALES”¹⁰⁸, “*los periodistas deben ser percibidos como observadores independientes y no como potenciales testigos para los órganos de justicia*”. Caso contrario, “*los periodistas pueden sufrir amenazas a su seguridad y a la seguridad de sus fuentes*”. Asimismo, agrega,

“En situaciones de especial conflictividad social, la percepción de que pueden ser forzados a declarar no solo limita la posibilidad del periodista de acceder a fuentes de información, sino que también incrementa el riesgo de que se convierta en un blanco para grupos violentos. Por otra parte, las autoridades no deben exigir a los periodistas que demuestren que las declaraciones de testigos divulgadas sobre los hechos son exactas o que prueben ante un juez la veracidad de las denuncias reportadas”.

Las consecuencias de permitir que los periodistas pasen a testificar pueden ser muy nocivas para la libertad de expresión, ya que generarían un

108

Disponible

en:

<https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=931&IID=2#:~:text=El%20Estado%20tiene%20el%20deber,por%20estar%20ejerciendo%20su%20profesi%C3%B3n>

efecto amedrentador sobre el periodista mismo y, también, sobre la persona que ejerce como fuente. Paraguay, al día de hoy, no cuenta con una ley de protección a denunciantes¹⁰⁹, lo cual los hace vulnerables a distintos supuestos. El periodista, presionado por el estamento judicial, podría revelar involuntariamente su fuente, lo cual atenta contra las prácticas más sanas del periodismo.

El Código Procesal Penal expresa:

“Artículo 206. DEBER DE ABSTENCIÓN. Deberán abstenerse de declarar, bajo pena de nulidad, sobre los hechos secretos que hayan llegado a su conocimiento, en razón de su oficio o profesión, salvo expresa autorización de quien se los confió: los abogados, procuradores y escribanos, los médicos, farmacéuticos, parteras y demás auxiliares de las ciencias médicas, los militares y funcionarios públicos sobre secretos de Estado. Los ministros o religiosos de cualquier credo podrán abstenerse a declarar sobre lo que les fuera narrado bajo el secreto de confesión”.

No obstante, no incluye a periodistas en este listado de exceptuados; cuestión que, creemos, debería ser objeto de una revisión legislativa.

- **Obligación de *procurar justicia (investigar, juzgar y sancionar la violencia contra la libertad de expresión)***

Es una obligación jurisdiccional. En todos los casos donde exista una vulneración, las víctimas tienen el derecho de acceso a la justicia, lo cual implica la obligación del Poder Judicial de investigar de manera diligente, juzgar a través de un juicio justo e imparcial y, finalmente, sancionar la violencia¹¹⁰.

Una investigación diligente debe basarse en adoptar medidas conducentes a agotar todas las hipótesis relacionadas con la libertad de expresión, en plazos razonables¹¹¹.

De acuerdo con la CIDH/RELE, se desprenden las siguientes obligaciones:

¹⁰⁹ Con excepción del caso establecido en la Ley 4288/11 del “Mecanismo de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes” en su art. 8° “Derecho a la confidencialidad y reserva de la identidad”.

¹¹⁰ *Violencia contra periodistas...*, op. cit.

¹¹¹ *Violencia contra periodistas...*, op. cit.

“Adoptar un marco institucional adecuado que asigne la responsabilidad de investigar y juzgar dichos delitos a las autoridades que estén en mejores condiciones para resolverlos, con suficientes recursos humanos, económicos, logísticos y científicos, y que cuenten con autonomía e independencia para actuar. Se les debe brindar capacitación y adoptar medidas para protegerlos. En contextos en los cuales exista un riesgo continuo de que se produzcan actos de violencia contra periodistas y donde prevalezca la impunidad se le ha recomendado a los Estados crear unidades de investigación especializadas en delitos contra la libertad de expresión.

Actuar con debida diligencia y agotar las líneas de investigación vinculadas con el ejercicio periodístico de la víctima tomando en cuenta la complejidad de los hechos, el contexto en que ocurrieron y los patrones que explican el crimen, asegurando que no haya omisiones en la recopilación de prueba y en el seguimiento de líneas lógicas de investigación. De no ser así, habrá menos posibilidades de conseguir resultados y probablemente despertará cuestionamientos sobre la voluntad de las autoridades de resolver el caso.

Efectuar investigaciones en un plazo razonable, evitando dilaciones o entorpecimientos injustificados que conduzcan a la impunidad. Una demora excesiva en la investigación de actos de violencia puede constituir por sí misma una violación de las garantías judiciales.

Remover los obstáculos legales a la investigación y sanción proporcionada y efectiva de los delitos más graves contra periodistas. La CIDH ha llamado la atención especialmente acerca del uso de las leyes de amnistía generales para obstaculizar la investigación de hechos de graves violaciones de derechos humanos cometidas contra periodistas.

Facilitar la participación de las víctimas o sus familiares en todas las etapas e instancias de la investigación y en el juicio correspondiente”¹¹².

Finalmente, lo último está en armonía con los derechos que tiene toda víctima en un proceso penal de acción penal pública. De acuerdo con el Código Procesal Penal,

“Artículo 68. DERECHOS DE LA VÍCTIMA. La víctima tendrá derecho a:

1) recibir un trato digno y respetuoso, que se hagan mínimas sus molestias derivadas del procedimiento, la salvaguarda de su intimidad en la medida en que no

¹¹² Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/pedagogicos/violencia-periodistas.asp>; Véase también, CIDH / RELE. *Zonas Silenciadas: regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión.* Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ZONAS_SILENCIADAS_ESP.pdf

obstruya la investigación y a la protección de su seguridad, la de sus familiares y la de los testigos que depongan en su interés, a través de los órganos competentes;

2) intervenir en el procedimiento penal, conforme con lo establecido por este código;

3) ser informada de los resultados del procedimiento, aun cuando no haya intervenido en él, siempre que lo solicite;

4) ser escuchada antes de cada decisión que implique la extinción o suspensión de la acción penal, siempre que lo solicite; y,

5) impugnar la desestimación o el sobreseimiento definitivo, aun cuando no haya intervenido en el procedimiento como querellante.

La víctima será informada sobre sus derechos cuando realice la denuncia o en su primera intervención en el procedimiento”.

El cumplimiento eficaz de estos derechos de las víctimas, requerimiento general que expresa el código como consecuente obligación estatal, debería ser objeto de atención especial en el marco de los procesos judiciales sobre violencia contra periodistas, más aún en aquellos que investigan hechos de asesinatos de comunicadores sociales, pues quienes ocupan el papel de víctimas son familiares que quedan muchas veces en estado de necesidad o afectados por el temor que logra infundir el homicidio del familiar. Estudios realizados sobre este tipo de casos han reportado escasa o nula información compartida a los familiares respecto a las investigaciones, y si esto no es atendido por el propio Ministerio Público, los familiares tampoco optan (y muchas veces ni pueden) por asumir querellas adhesivas que les permitan tener mayor acceso al proceso.

En el marco de la coordinación de acciones entre instituciones del Estado y gremios periodísticos entablada a través de la Mesa para la Seguridad de Periodistas del Paraguay, algunos de los más significativos avances en materia normativa para la investigación de casos de violencia contra periodistas (además de la Resolución N° 538 de la Policía Nacional, ya citada anteriormente) han sido:

- Resolución FG N° 1712 del 5 de mayo del 2021, emitida por la Fiscalía General del Estado, por la que se designa a la Unidad Especializada de Hechos Punibles contra los Derechos Humanos para intervenir en la investigación de causas penales por supuestos

hechos punibles realizados contra periodistas y trabajadores de prensa¹¹³.

- Instructivo N° 1/2022 por parte de la Fiscalía Adjunta de Derechos Humanos del Ministerio Público, que establece orientaciones a fin de impulsar las investigaciones de hechos punibles realizados contra periodistas y/o trabajadores de prensa¹¹⁴.

Como referencia, al momento de edición del presente libro también se encuentran en trámite de estudio en el Poder Legislativo dos proyectos sobre protección de periodistas y defensores de derechos humanos, impulsados a partir de propuestas hechas por los gremios de prensa, y cuyos textos pueden consultarse en el sistema de información legislativa¹¹⁵.

- **Obligación de reparar las vulneraciones y ordenar la indemnización**

Es una obligación jurisdiccional. En los casos donde haya existido un daño como consecuencia de la violencia contra la libertad de expresión, es obligación del Poder Judicial garantizar la reparación adecuada. Ahora bien, vale mencionar que el ordenamiento jurídico procesal y de fondo paraguayo se construyó sobre la base de la lógica de que el “interés es la medida de la acción”. Las acciones civiles por indemnización de daños y perjuicios son de carácter personal. Solo los afectados directos tienen la legitimación para requerir judicialmente la reparación civil.

- **Obligación de adoptar medidas de no repetición en casos de impunidad**

Es una obligación institucional. Si bien las investigaciones contra la violencia deben considerarse como obligaciones de medio y no de resultado,

¹¹³ Ver Resolución 1712 en <https://seguridadperiodistas.org.py/fiscalia-de-ddhh-investigara-violencia-contra-periodistas/>

¹¹⁴ Ver Instructivo N° 1/22 en <https://seguridadperiodistas.org.py/instructivo-f-a-dd-hh-n-01-2022-del-ministerio-publico/>

¹¹⁵ Ver los respectivos proyectos y su tramitación en:

Proyecto presentado en Diputados: <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/124598>

Proyecto en estudio en Comisión de DDHH del Senado: <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-comisiones/8538-anteproyecto-legislativo-busca-protger-a-periodistas-y-defensores-de-dd-hh-2021-09-09-13-05-28>

deben adoptarse medidas conducentes a garantizar investigaciones que agoten todas las hipótesis que vinculen la violencia con el ejercicio profesional¹¹⁶.

De esta manera, cualquier ataque contra periodistas o persona vinculada con el ejercicio habitual de informar o investigar sobre asuntos de interés público debe considerar la presunción de que cualquier ataque, amenaza o atentado estuvo motivado por las actividades desarrolladas en el marco de la labor periodística.

No obstante, este horizonte requiere de una revisión profunda de la legislación vigente actual a fin de adaptarla a las casuísticas reales en materia de violencia contra periodistas.

¹¹⁶ Violencia contra periodistas..., op. cit.

Elementos de ponderación del derecho a la libertad de expresión: test tripartito y circunstancias relevantes en torno al principio de proporcionalidad: Guía para jueces

Se denomina “test tripartito” al examen de “tres pasos” utilizado para determinar si una medida estatal (ya sea una ley, una resolución judicial o administrativa o un hecho concreto) ha sido proporcionado de acuerdo con la finalidad perseguida. Este examen, a su vez, cuenta con la aplicación del “principio de proporcionalidad” que apunta a determinar la prevalencia de un derecho sobre otro y la aplicación de medidas proporcionadas para restringir el derecho en contrario. En las disposiciones gubernamentales y las resoluciones judiciales que buscan argumentar decisiones, el principio de proporcionalidad es la brújula que permite definir si una medida estatal, ya sea una ley, una resolución administrativa o una resolución judicial, ha sido tomada dentro de un margen de razonabilidad.

El test tripartito y el principio de proporcionalidad nos permiten definir, en primer lugar, si hay un abuso efectivo de la libertad de expresión; y, en segundo lugar, si el mecanismo de responsabilidad ulterior ha sido utilizado de manera proporcionada. Con el principio de proporcionalidad se busca *“balancear o ponderar la relación de legalidad, fines, medios y daños entre los derechos en conflicto, como generalmente ocurre con el derecho a la*

*intimidad, honor y reputación versus el derecho a la libertad de expresión o acceso a la información*¹¹⁷.

Principio de estricta legalidad

El principio de estricta legalidad indica que solo la ley puede imponer alguna limitación a la libertad de expresión¹¹⁸. Pero esta limitación no puede ser ambigua, general o excesiva¹¹⁹. Debe estar claramente redactada, cuya interpretación debe ser cerrada¹²⁰. Por ejemplo, un problema particular se visualiza con los artículos 150, 151 y 152 del Código Penal. La redacción dada en tales artículos impide tener un grado de certeza clara sobre cuál es la conducta realmente punible, ya que el solo hecho de afirmar, divulgar o manifestar algo que sea “*capaz de lesionar el honor*” abre las puertas a una responsabilidad ulterior. En el caso de la injuria, esta incertidumbre es todavía mayor, ya que habla de “*expresa[r] a otro un juicio de valor negativo*”.

La CIDH/RELE en su primer informe sobre libertad de expresión en Paraguay en 1999, destacó la derogación de las normativas relativas al desacato; no obstante, constató que entre las disposiciones que todavía afectan a la libertad de expresión se encuentra el Art. 151.3 del Código Penal que contiene “*un tipo penal amplio y ambiguo al señalar ‘que no exceda los límites de una crítica aceptable’, lo que podría dar lugar a interpretaciones restrictivas de la libertad de expresión*”¹²¹.

A su vez, se pone de manifiesto que el Código Penal dispone: “***El que afirmara o divulgara, a un tercero o ante éste, un hecho referido a otro, capaz de lesionar su honor, será castigado (...)***”. El sólo hecho de afirmar ideas, opiniones o inclusive hechos que sean de suma relevancia para la convivencia democrática y el debate sobre asuntos de interés público puede abrir la puerta para la responsabilidad penal. En este sentido, la normativa penal

¹¹⁷ COSTA, José María, ACOSTA, Élida, & LEGAL, Federico, *Justicia, Libertad de Expresión e Información Pública. Guía básica para magistrados y operadores judiciales*. Asunción, Corte Suprema de Justicia / UNESCO / PIDC, 2019, p. 31.

¹¹⁸ *Marco jurídico interamericano...*, op. cit.

¹¹⁹ *Marco jurídico interamericano...*, op. cit.

¹²⁰ *Marco jurídico interamericano...*, op. cit.

¹²¹ Véase el informe en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/paises/2001%20Paraguay.pdf>

sanciona la libertad de expresión por la generalidad de su enunciado. Esto impide que la normativa supere el principio de estricta legalidad y, por lo tanto, no es proporcionada. De acuerdo con la CIDH,

“Las normas vagas, ambiguas, amplias o abiertas, por su simple existencia, disuaden la emisión de informaciones y opiniones por miedo a sanciones, y pueden llevar a interpretaciones judiciales amplias que restringen indebidamente la libertad de expresión; de allí que el Estado deba precisar las conductas que pueden ser objeto de responsabilidad ulterior, para evitar que se afecte la libre expresión de inconformidades y protestas sobre la actuación de las autoridades”¹²².

Todo límite a la libertad de expresión, máxime cuando la limitación viene del derecho penal (supuesto que ya ha sido descartado para los casos de reputación) en cuanto a su redacción, debe ser realizada en *“términos estrictos y unívocos, que acoten claramente las conductas punibles”* de manera a identificar *“una clara definición de la conducta incriminada, la fijación de sus elementos y el deslinde de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales”¹²³.*

“[...] a juicio de la Corte Interamericana, la tipificación de un delito debe formularse ‘en forma expresa, precisa, taxativa y previa’, debido a que ‘el derecho penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta ilícita, teniendo en cuenta que el marco legal debe brindar seguridad jurídica al ciudadano’”¹²⁴.

De igual manera, vale agregar que, según la Corte IDH, el uso del derecho penal para la protección del honor y la reputación de funcionarios públicos no es compatible con el Art. 13 de la CADH.

“121. Se entiende que en el caso de un discurso protegido por su interés público, como son los referidos a conductas de funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, la respuesta punitiva del Estado mediante el derecho penal no es convencionalmente procedente para proteger el honor del funcionario”¹²⁵.

¹²² Marco Jurídico Interamericano, op. cit., párr. 71.

¹²³ Corte. IDH. Caso Usón Ramírez Vs Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 20 de noviembre de 2009. Serie C No. 207, párr. 55.

¹²⁴ Marco Jurídico interamericano, op. cit., párr. 73.

¹²⁵ Corte IDH. Caso Álvarez Ramos vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de agosto de 2019

Principio de finalidad legítima

Hemos visto que el primer paso es la estricta legalidad, es decir, la enunciación clara, concreta y precisa de la limitación. En el segundo paso, se verifica si la limitación responde a una finalidad legítima; esto es, si la restricción se encuentra amparada por algún instrumento de protección que deba ser considerado de manera forzosa.

Toda limitación al derecho a la libertad de expresión debe tener como norte o finalidad el “*logro de objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana*”¹²⁶. Por ejemplo, el operador judicial debe preguntarse cuál es el derecho que se busca proteger con la limitación: ¿el honor?, ¿la reputación?, ¿la protección de la niñez?, etc. De esta manera, se determina si la protección encuentra una finalidad legítima. Sería ilegítimo, a modo de ejemplo, buscar proteger la pornografía infantil, los discursos de odio, la apología a la guerra o la discriminación racial.

Principio de proporcionalidad: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto

El tercer paso del test cuenta, a su vez, de cuatro pasos. El operador judicial debe preguntarse:

1. ¿El medio que se quiere utilizar es el idóneo para la finalidad perseguida? Por ejemplo, ¿el derecho penal es idóneo para garantizar el honor?
2. ¿El medio utilizado es el más necesario o la única posibilidad para conseguir la finalidad?, o, dicho de otra manera, ¿el fin justifica los medios?
3. ¿Existen otras alternativas menos restrictivas?
4. Finalmente, ¿hay un beneficio superior en la restricción del derecho?

En cualquier caso, una respuesta negativa lleva a que la medida sea considerada desproporcionada. De acuerdo con la doctrina actual y la jurisprudencia de la Corte IDH, aunque el uso del derecho penal pueda ser idóneo para proteger la reputación, no es estrictamente necesario en una

¹²⁶ *Marco Jurídico interamericano*, op. cit., párr. 67.

sociedad democrática y, a su vez, existen alternativas menos restrictivas o lesivas al derecho. Respecto del último cuestionamiento del principio de proporcionalidad, la carga argumentativa se apoya de acuerdo con el contexto, los discursos especialmente protegidos, principios utilitarios para la sociedad, etc.

De esta manera, el test tripartito buscaría definir, primero, si la restricción está permitida. Como hemos visto, solo en casos muy excepcionales la censura previa está permitida. Bajo ese contexto, cualquier censura previa, aunque esté consagrada en la ley, podría caer en el abismo de la desproporcionalidad y ser considerada inconstitucional.

En los casos donde el límite esté expresamente consagrado, se abre la puerta a la responsabilidad ulterior, lo cual debe llevar, a su vez, a considerar otros factores, como la presunción de discursos especialmente protegidos cuando se trate de funcionarios públicos, candidatos políticos, entre otros.

Antes de concluir: Reflexiones sobre el caso de Santiago Leguizamón

Tal como adelantamos en la introducción de este trabajo, la Corte IDH, mediante sentencia del 15 de noviembre de 2022, declaró al Estado paraguayo como responsable internacional por la vulneración del derecho a la libertad de expresión de quien en vida fuera Santiago LEGUIZAMÓN, periodista asesinado el 26 de abril de 1991 en la ciudad de Pedro Juan Caballero. Asimismo, declaró la violación de los derechos a las garantías judiciales y protección judicial reconocidos en los artículos 8.1 y 25.1 de la CADH y el derecho a la integridad personal reconocido en el artículo 5.1 del mismo instrumento internacional en perjuicio de los familiares.

El caso de LEGUIZAMÓN interpela a todo el estamento judicial y político. En las medidas de reparación, la Corte IDH dispuso que la sentencia dictada comprende una forma de reparación en sí misma; las obligaciones de **publicar** los párrafos 107 y 108¹²⁷ de la sentencia; **realizar un acto público**

¹²⁷ 107. La Corte dispone, como lo ha hecho en otros casos, que el Estado publique, en el plazo de seis meses, contado a partir de la notificación de la presente Sentencia, en un tamaño de letra legible y adecuado: a) el resumen oficial de la presente Sentencia elaborado por la Corte, por una sola vez, en el Diario Oficial; b) el resumen oficial de la presente Sentencia elaborado por la Corte, por una sola vez, en un medio de comunicación de amplia circulación nacional en un tamaño de letra legible y adecuado, y c) la presente Sentencia en su integridad, disponible por un período de un año, en los sitios web de la Presidencia de la República, del Ministerio del Interior, del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio de Justicia, del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación, del Senado de la República, de la Cámara de Diputados y de la Corte Suprema de Justicia, de una manera accesible al público y desde la página de inicio del sitio web.

108. También, en el plazo de seis meses contado a partir de la notificación de la Sentencia, el Estado deberá dar publicidad a la Sentencia de la Corte en las cuentas en las redes sociales de la Presidencia de la República, del Ministerio del Interior, del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio de Justicia, del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación, del Senado de la República, de la Cámara de Diputados y de la Corte Suprema de Justicia. La publicación deberá indicar que la Corte Interamericana ha emitido Sentencia en el presente caso declarando la responsabilidad internacional de Paraguay e indicar el enlace en el cual se puede acceder de manera directa al texto completo de la misma.

de reconocimiento de responsabilidad internacional, según los párrafos 102 y 103¹²⁸; **reestablecer** el premio nacional para periodistas “Santiago Leguizamón”, otorgándose de forma anual por lo menos cinco años, según lo establecido en el párrafo 113¹²⁹; **adoptar** las medidas necesarias para preservar los lugares destinados a honrar la memoria, tales como declarar el monolito ubicado en Asunción y la plaza ubicada en Pedro Juan Caballero como sitios de memoria, y **adoptar** medidas eficaces para la recuperación de estos lugares, como lo establece el párrafo 117¹³⁰; **asignar** un presupuesto anual suficiente para el adecuado funcionamiento de la Mesa para la Seguridad de Periodistas del Paraguay, según lo indicado en el párrafo 122¹³¹

¹²⁸ 102. *La Corte estima necesario, con el fin de reparar el daño causado a las víctimas y de evitar que hechos como los de este caso se repitan, ordenar que el Estado realice un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional en relación con los hechos del presente caso. En dicho acto se deberá hacer referencia a las violaciones de derechos humanos declaradas en la presente Sentencia. Dicho acto deberá llevarse a cabo mediante una ceremonia pública en presencia de altos funcionarios del Estado y de las víctimas declaradas en esta Sentencia, si así lo desean, y de sus representantes.*

¹⁰³. *El Estado, las víctimas y/o sus representantes, deberán acordar la modalidad de cumplimiento del acto público, así como las particularidades que se requieran, tales como el lugar y la fecha para su realización. Además, como lo ha hecho en otros casos, la Corte ordena al Estado difundir el acto a través de los medios de comunicación de la manera más amplia posible, incluyendo la difusión por radio, televisión y redes sociales de la Presidencia de la República, la Procuraduría General de la República, la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación. Para cumplir con esta medida de reparación, el Estado cuenta con un plazo de un año a partir de la notificación de la presente Sentencia.*

¹²⁹ 113. *La Corte dispone que el Estado deberá reinstalar a la brevedad el premio nacional para periodistas “Santiago Leguizamón”. Dicho premio deberá otorgarse de forma anual, por al menos cinco años, con el objeto de incentivar investigaciones periodísticas en materia de corrupción, derechos humanos, pueblos indígenas, derechos campesinos, libertad de expresión e impunidad. El Estado deberá garantizar las siguientes condiciones mínimas de funcionamiento del premio: a) deberá establecer un consejo de administración del premio con la participación de los gremios de periodistas y los familiares del señor Leguizamón declarados víctimas en la presente sentencia; b) deberá contar con un diseño transparente y público que dé cuenta de las bases y condiciones del premio y que asegure una participación amplia en el proceso de postulación; c) deberá tener un jurado independiente, que asegure el pluralismo, la representatividad y la integridad ética de sus integrantes, el cual deberá ser seleccionado por el consejo de administración del premio, y d) deberá estar respaldado por el presupuesto público para garantizar su sostenibilidad durante, al menos, cinco años.*

¹³⁰ 117. *La Corte encuentra que ya existen en Paraguay distintos lugares destinados a preservar la memoria del señor Leguizamón Zaván, algunos de los cuales han sido diseñados y levantados por iniciativa privada y han sufrido deterioro por la falta de cuidado, entre ellos un monolito ubicado en Asunción y una plaza ubicada en Pedro Juan Caballero. Por esa razón, ordena al Estado tomar las medidas necesarias para la preservación de los lugares ya existentes, destinados a honrar la memoria del señor Santiago Leguizamón Zaván. Para ello, el Estado deberá declarar el monolito ubicado en la ciudad de Asunción y la plaza ubicada en Pedro Juan Caballero como sitios de memoria, de acuerdo con lo establecido en la normativa interna. Además, deberá adoptar, en el plazo de un año, las medidas necesarias para la recuperación de estos lugares, con el objeto de que cumplan su función conmemorativa.*

¹³¹ 122. *La Corte valora de manera positiva los esfuerzos llevados a cabo por el Estado en materia de garantías de no repetición, los cuales se relacionan, además, con las recomendaciones de la*

de la sentencia; **crear** un fondo en el marco de la Mesa para la Seguridad de Periodistas, destinado a la financiación de programas dirigidos a la prevención, protección y asistencia a periodistas víctimas de violencia basada en el ejercicio de su profesión, así como **adoptar** medidas eficaces para la protección de los periodistas que se encuentren en un riesgo especial por ejercer su profesión, según lo estipulado en el párrafo 122; **impulsar** la aprobación de un proyecto de ley de protección a periodistas según el párrafo 123¹³².

Finalmente, la Corte IDH determinó que el Estado debe enviar informes periódicos a la OEA y a la ONU con el objetivo de evaluar el cumplimiento de las medidas de reparación dictadas para este caso. Esta supervisión durará tres años.

En relación con las obligaciones propias del aparato judicial, de acuerdo con la Corte IDH resalta de manera particular la obligación de investigar.

Luego de la determinación de la Corte IDH de que la investigación y posterior judicialización de los hechos ocurridos el 26 de abril de 1991 no cumplió con los estándares de debida diligencia y que no permitió esclarecer las circunstancias del caso, se determinó que no es posible procesar a los ciudadanos brasileños que presuntamente participaron en el crimen, debido a la imposibilidad de obtener la cooperación judicial de ese país y a que el delito estaba prescrito allí. Por lo tanto, en lugar de continuar con la

Comisión y las solicitudes hechas por los representantes. En consecuencia, estima necesario ordenar al Estado que adopte a la brevedad las medidas adecuadas para fortalecer el trabajo de la Mesa para la Seguridad de Periodistas del Paraguay, asignando un presupuesto anual suficiente, que garantice su adecuado funcionamiento. Asimismo, el Estado deberá informar a esta Corte las actividades llevadas a cabo por dicha Mesa, así como las emprendidas a la luz del Protocolo de Seguridad para periodistas en situación de alto riesgo. Además, en el marco del trabajo de la referida Mesa, el Estado deberá crear un fondo, no inferior a USD \$250.000,00 (doscientos cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América), destinado a la financiación de programas dirigidos a la prevención, protección y asistencia a periodistas víctimas de violencia basada en el ejercicio de su profesión, así como a la adopción de medidas eficaces de protección para garantizar la seguridad de las y los periodistas que se encuentran sometidos a un riesgo especial por el desarrollo de su labor. Este fondo deberá asignarse y renovarse anualmente por el plazo de 10 años o bien hasta que se encuentre operativa la institucionalidad de protección de periodistas establecida en la ley a que se refiere el párrafo siguiente.

¹³² 123. La Corte considera necesario ordenar al Estado que impulse la aprobación del Proyecto de Ley "sobre Libertad de Expresión, Protección a Periodistas, Trabajadores de Prensa y Defensores de Derechos Humanos", que actualmente se encuentra en trámite o de un proyecto de ley de contenido similar sobre libertad de expresión, protección a periodistas, trabajadores de prensa y defensores de derechos humanos.

investigación, ordenó la creación de un Grupo de Trabajo para establecer las circunstancias en las que ocurrió el homicidio del señor LEGUIZAMÓN ZAVÁN. Esto incluye la situación de seguridad de Pedro Juan Caballero y la zona fronteriza entre Brasil y Paraguay, además de otros homicidios de periodistas luego del asesinato de LEGUIZAMÓN. El objetivo de esto, en palabras de la Corte IDH, es proponer medidas orientadas a garantizar la seguridad de los periodistas y superar la impunidad¹³³.

Asimismo, la Corte IDH determinó que el Grupo de Trabajo sea integrado por cinco expertos/as con conocimientos técnicos, idoneidad moral y conocimientos específicos relacionados a la labor a desarrollar. Al menos uno de los miembros debe ser un periodista y uno de ellos será miembro de la Dirección de Verdad, Justicia y Reparación de la Defensoría del Pueblo, quien coordinará el grupo y facilitará su funcionamiento logístico. El Estado y los representantes tendrán seis meses para presentar una lista de cuatro expertos/as independientes a la Corte, quien seleccionará dos integrantes de cada una de las listas. El Estado debe financiar el presupuesto para el funcionamiento del Grupo de Trabajo, el cual tendrá dos años contados desde su conformación para entregar un informe definitivo ante la Corte. El informe deberá ser público y deberá estar a disposición de la sociedad de manera accesible. El Grupo, además, tendrá la facultad de consultar a órganos públicos, instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil para obtener información que le permita cumplir con sus objetivos¹³⁴.

Aunque la sentencia no lo diga de manera expresa, el Poder Judicial tendrá el rol implícito de facilitar las tareas de investigación del Grupo de Trabajo y, además, deberá prestar auxilio en los casos donde exista reticencia a entregar información y/o permitir la libre realización de la labor.

¹³³ Corte IDH. Caso Leguizamón Zaván y otros Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 15 de noviembre de 2022. Serie C No. 473, párr. 97.

¹³⁴ Corte IDH. Caso Leguizamón Zaván y otros Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 15 de noviembre de 2022. Serie C No. 473, párr. 98.

Conclusiones

Los jueces tienen el sagrado deber de defender la libertad de expresión con sus resoluciones, como también la obligación de identificar los límites legítimos sin anteponer la censura previa, salvo casos estrictos y excepcionales.

El Poder Judicial, como custodio de la Constitución y administrador de justicia, debe estar atento y no dejarse utilizar en los cada vez más frecuentes intentos de acallar la verdad, amedrentar a aquellos que buscan desnudar actos de corrupción y ejercer el derecho humano de expresar sus opiniones a través de la libertad de expresión.

El presente material no busca ser permisivo con el abuso al honor y reputación de las personas con publicaciones y notas. En absoluto. Lo que se busca es no permitir que el sistema de justicia sea mal utilizado con el solo propósito de acallar y tapar actos de corrupción resquebrajando el sistema republicano que nos rige. Ante todo, debe prevalecer el Estado de derecho y el ejercicio de derechos fundamentales amparados por la propia Constitución.

La aplicación del mecanismo de ponderación de derechos es recomendable para la aplicación correcta de las normas, buscando siempre que los principios constitucionales y convencionales sean eficazmente atendidos en los procesos en los cuales muchas veces se ponen a consideración derechos de igual rango. El criterio del juez debe estar formado a partir de la atención de los principios que rigen en el sistema democrático y en la prevalencia del interés público. Así también, es altamente recomendable la aplicación del control de convencionalidad pues, como se ha visto, hay una rica jurisprudencia a nivel interamericano en materia de libertad de expresión y derecho a la información.

A lo largo del presente material se ha podido constatar como el SIDH ha ido confirmando el art. 13 del Pacto de San José de Costa Rica y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, puesto que la tarea periodística ha resultado de invaluable valor en el afianzamiento de las

democracias, aunque muchas veces débiles, de la región por lo que el Poder Judicial a través de los magistrados debe necesariamente ir transversalizando estos principios en sus propias resoluciones a través del control de convencionalidad.

Paraguay necesita fortalecer y garantizar el ejercicio de la labor periodística sin permitir que amedrentamientos, amenazas, y en especial valiéndose del propio sistema de justicia, se logre desalentar y eliminar uno de los mayores logros de nuestra incipiente democracia: la libertad de prensa y expresión.

La existencia y sostenibilidad del sistema republicano y democrático no es posible sin el correcto y eficaz ejercicio del derecho a la libertad de expresión y del derecho a la información. Y para ambos derechos, es clave la existencia de medios de comunicación y la vigencia de un periodismo ejercitado con libertad y con seguridad. El sistema judicial tiene un rol fundamental para sostener, proteger y promover estos principios y necesidades de la democracia.

Bibliografía

Caso Álvarez Ramos vs. Venezuela. (Corte IDH, 30 de agosto de 2019).

CIDH / Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Discurso de odio y la incitación a la violencia contra las personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex en América.* s.f.

—. *El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares interamericanos y comparación de marcos legales.* Washington D.C.: OEA, 2012.

—. *Estudio especial sobre asesinato de periodistas.* Washington D.C.: OEA, 2008.

—. *Guía para garantizar la libertad de expresión frente a la desinformación deliberada en contextos electorales.* Washington D.C.: OEA, 2019.

—. *Libertad de expresión en las Américas. Los cinco primeros informes de la Relatoría para la Libertad de Expresión.* Washington D.C.: OEA, 2003.

—. *Libertad de Expresión y Procesos Electorales: El Caso de las Encuestas de Opinión y los Sondeos de Boca de Urna.* 2005.

—. *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión.* Washington D.C.: OEA, 2010.

—. *Mujeres periodistas y libertad de expresión.* Washington D.C.: OEA, 2018.

CIDH / Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Niñez, libertad de expresión y medios de comunicación.* Washington D.C.: OEA, 2021.

CIDH / Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. *Protesta y Derechos Humanos.* Washington D.C.: OEA, 2019.

—. *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: Estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia.* Washington D.C.: OEA, 2013.

CIDH / RELE. *Zonas Silenciadas: Regiones de Alta Peligrosidad para Ejercer la Libertad de Expresión.* Washington D.C.: OEA, 2016.

- CIDH / UNESCO. *Estándares internacionales de libertad de expresión: Guía básica para operadores de justicia en América Latina*. s.f.
- CIDH. *Corrupción y derechos humanos*. Washington D.C.: OEA, 2019.
- . *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*. Washington D.C.: OEA, 2007.
- . *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*. Washington D.C.: OEA, 2013.
- . *Libertad de expresión en Paraguay*. s.f.
- . *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. Washington D.C.: OEA, 2018.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Protocolo de actuación para la protección de los derechos de las personas que ejercen el periodismo*. México D.C.: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2017.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 16. Libertad de pensamiento y expresión*. s.f.
- Costa, José María. *La justicia como garante del acceso a la información pública. Apuntes para el análisis y la mejor protección de este derecho*. Asunción: IDEA, 2018.
- Costa, José María, Élide Acosta, y Federico Legal. *Justicia, Libertad de Expresión e Información Pública. Guía básica para magistrados y operadores judiciales*. Asunción: Corte Suprema de Justicia / UNESCO / PIDC, 2019.
- COVID-19: el papel de los operadores judiciales y la protección y promoción del derecho a la libertad de expresión: directrices*. UNESCO, 2020.
- García Ramírez, Sergio, Alejandra Gonza, y Eréndira Ramos Vázquez. *La libertad de expresión: En la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: de la Opinión Consultiva OC-5/85, de 1985, a la sentencia sobre el Caso Carvajal y otros, de 2018*. Miami: Sociedad Interamericana de Prensa, 2018.

García Ramírez, Sergio, y Alejandra Gonza. *La libertad de expresión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. San José, México D.F.: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal / Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2017.

González, Marcelino. *Libertad de expresión y de prensa*. s.f.

Guidelines for prosecutors on cases of crimes against journalists. UNESCO, s.f.

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000251593>. s.f.

La seguridad de periodistas en Paraguay. Marco jurídico, desafíos y compromisos. s.f.

Legal Aguilar, Federico. «Hacia un método autónomo y racional de ponderación del derecho a la libertad de información en colisión con otros derechos.» *REVISTA Jurídica UCA LAW REVIEW. Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción" - Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas*, 2016: 21-30.

—. *Libre acceso a la información en poder del Estado*. Asunción: El Lector, 2018.

Mejores prácticas para orientar el diálogo entre el poder judicial y la prensa: guía para jueces y periodistas. UNESCO, 2017.

Opinión Consultiva OC-5/85, Colegiación obligatoria de periodistas (Art. 13 y 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos solicitada por el gobierno de Costa Rica). (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 13 de noviembre de 1985).

Periodismo de investigación y acceso a la información pública. Componentes trascendentales de la era democrática. Asunción: IDEA / Foro de Periodistas Paraguayos (FOPEP), 2018.

Ruiz Olazar, Hugo. «Hace 30 años, Stroessner ordenaba clausurar ABC.» 21 de marzo de 2014.

UNESCO. *Caja de herramientas para escuelas judiciales iberoamericanas: formación de formadores en libertad de expresión, acceso a la información pública y seguridad de periodistas*. Montevideo: UNESCO, 2017.

ANEXO: Marco normativo paraguayo que afecta a la libertad de expresión

A continuación, se realiza un enunciado de las principales disposiciones jurídicas en Paraguay que afectan de manera directa a la libertad de expresión.

Ley N° 1.163/1985, “CÓDIGO CIVIL”

El Art. 1863 del Código Civil establece la disposición general que abre las puertas a la responsabilidad ulterior por daños en contra del honor y la reputación:

Art. 1863.- En los delitos contra el honor y la reputación se indemnizará por el daño que el hecho causare a la honra, el crédito o los intereses del ofendido.

Vale aclarar que en el SIDH las acciones civiles para reparar daños en contra del honor o la reputación son admisibles, siempre y cuando se demuestre la real malicia. Según la Declaración de Principios de la CIDH sobre Libertad de Expresión,

10. (...). La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas.

Ley N° 1.262/1987, “Que establece el derecho de rectificación o contestación”

Art. 1°.- Toda persona natural o jurídica tiene derecho a rectificar o contestar la publicación o difusión, por cualquier medio de comunicación social, de hechos que le aludan y considere inexactos o cuya divulgación pueda causarle perjuicio.

Las personas jurídicas podrán ejercitar el derecho de rectificación o de contestación por medio de su representación legal y en un solo escrito, aunque el hecho aluda a varias personas relacionadas con ellas.

Art. 2°.- *El derecho de rectificación o de contestación se ejercitará ante el director o responsable del medio de comunicación dentro de los siete días calendarios siguientes al de la publicación o difusión de la información rectificada o contestada. Su extensión no excederá substancialmente de la de ésta, salvo que sea absolutamente necesario.*

Art. 3°.- *El director o responsable del medio de comunicación social, deberá publicar o divulgar íntegramente la rectificación o la contestación dentro de los tres días siguientes al de su recepción, en forma semejante a aquella en que se difundió la información rectificada o contestada, sin comentarios ni apostillas. Si la información rectificada o contestada se difundió en publicación cuya periodicidad no permita la rectificación o la contestación en el plazo expresado, se publicará en el número siguiente. Si la noticia o información rectificada o contestada se difundió en espacio radiofónico o televisivo que no permita, por la periodicidad de su emisión, divulgar la rectificación o la contestación en el plazo de tres días, el afectado podrá exigir que se difunda en espacio de audiencia semejante dentro de dicho plazo. La publicación o difusión de la rectificación o la contestación será siempre gratuita.*

Art. 4°.- *Si en los plazos señalados no se ha difundido la rectificación o la contestación, o si el responsable del medio de comunicación social ha manifestado expresamente que la misma no se difundirá, o si la difusión se ha hecho sin respetar lo dispuesto en esta Ley, podrá el perjudicado recurrir, dentro de los cinco días hábiles siguientes, ante cualquier Juez de Primera Instancia en lo Civil, para que ordene la correcta e inmediata difusión de la rectificación o la contestación.*

Art. 5°.- *El juicio se tramitará en forma sumaria y a la presentación del escrito de recurso, el Juez dispondrá de oficio que el demandado remita o presente la información rectificada o contestada, su grabación o reproducción escrita con las razones de su negativa, en el término de tres días perentorios.*

A la vista de estos elementos, el Juez dictará sentencia que será inapelable, dentro de los siguientes tres días hábiles. El fallo se limitará a denegar la rectificación o la contestación o a ordenar su publicación en la forma y plazos previstos en esta Ley, contados a partir de la notificación de la sentencia.

Art. 6°.- *Cuando se trate de una publicación solicitada en espacio pago, se procederá en la misma forma establecida en los artículos precedentes.*

quince días hábiles, posteriores a su propagación, toda manifestación que aluda a terceras personas.

Art. 8°.- *En ningún caso la publicación de la rectificación o la contestación eximirá de las otras responsabilidades en que se hubiese incurrido.*

Ley N° 1/1989, “Que aprueba y ratifica la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica”

El Art. 13 de la Convención Americana establece el marco normativo de protección a la libertad de expresión, así como supuestos y condiciones para abrir las puertas a los escenarios de responsabilidad ulterior. De igual manera, el Art. 14 reconoce el derecho a réplica y rectificación. Por su parte, el Art. 11 reconoce la protección a la “honra y dignidad”.

Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.

2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

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

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de

frecuencia radioeléctrica, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

Artículo 14. Derecho de Rectificación o Respuesta.

1. Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley.

2. En ningún caso la rectificación o la respuesta eximirán de las otras responsabilidades legales en que se hubiese incurrido.

3. Para la efectiva protección de la honra y la reputación, toda publicación o empresa periodística, cinematográfica, de radio o televisión tendrá una persona responsable que no esté protegida por inmunidades ni disponga de fuero especial.

Ley N° 57/1990, “Que aprueba y ratifica la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño”

En sentido similar, establece la protección a la libertad de expresión con redacción análoga a la consagrada en la CADH. Es de importancia manifiesta resaltar que el Art. 34 de este instrumento internacional establece un supuesto de censura previa respecto al uso de la figura de los niños para espectáculos públicos o relativos a la pornografía infantil.

Artículo 13

1. El niño tendrá derecho a la libertad de expresión, ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño.

2. *El ejercicio de tal derecho podrá estar sujeto a ciertas restricciones, que serán únicamente las que la ley prevea y sean necesarias:*

a) *Para el respeto de los derechos o la reputación de los demás; o*

b) *Para la protección de la seguridad nacional o el orden público o para proteger la salud o la moral públicas.*

Artículo 34

Los Estados Partes se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexuales. Con este fin, los Estados Partes tomarán, en particular, todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir:

[...]

c) *La explotación del niño en espectáculos o materiales pornográficos.*

Ley N° 12/1991, “Que aprueba la adhesión de la República a los Convenios de Berna para la protección de las obras literarias y artísticas del 9 de septiembre de 1886, revisado en París en 1971 y enmendado en 1979”

ARTÍCULO 2

[...]

8) *La protección del presente Convenio no se aplicará a las noticias del día ni los sucesos que tengan el carácter de simples informaciones de prensa.*

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

Artículo 22.- De la publicación sobre procesos

La publicación sobre procesos judiciales en curso debe realizarse sin prejuizgamiento.

El procesado no debe ser presentado como culpable antes de la sentencia ejecutoriada.

Artículo 23.- De la prueba de la verdad

La prueba de la verdad y de la notoriedad no serán admisibles en los procesos que se promoviesen con motivo de publicaciones de cualquier carácter que afecten al honor, a la reputación o a la dignidad de las personas, y que se refieran a delitos de acción penal

privada o a conductas privadas que esta Constitución o la ley declaren exentas de la autoridad pública.

Dichas pruebas serán admitidas cuando el proceso fuera promovido por la publicación de censuras a la conducta pública de los funcionarios del Estado, y en los demás casos establecidos expresamente por la ley.

Artículo 24.- De la libertad religiosa y la ideológica

Quedan reconocidas la libertad religiosa, la de culto y la ideológica, sin más limitaciones que las establecidas en esta Constitución y en la ley. Ninguna confesión tendrá carácter oficial.

[...]

Nadie puede ser molestado, indagado u obligado a declarar por causa de sus creencias o de su ideología.

Artículo 25.- De la expresión de la personalidad

Toda persona tiene el derecho a la libre expresión de su personalidad, a la creatividad y a la formación de su propia identidad.

Se garantiza el pluralismo ideológico.

Artículo 26.- De la libertad de expresión y de prensa

Se garantizan la libre expresión y la libertad de prensa, así como la difusión del pensamiento y de la opinión, sin censura alguna, sin más limitaciones que las dispuestas en esta Constitución; en consecuencia, no se dictará ninguna ley que las imposibilite o las restrinja. No habrá delitos de prensa, sino delitos comunes cometidos por medio de la prensa.

Toda persona tiene derecho a generar, procesar o difundir información, como igualmente a la utilización de cualquier instrumento lícito y apto para tales fines.

Artículo 27.- Del empleo de los medios masivos de comunicación social

El empleo de los medios masivos de comunicación social es de interés público; en consecuencia, no se los podrá clausurar ni suspender su funcionamiento.

No se admitirá la prensa carente de dirección responsable.

Se prohíbe toda práctica discriminatoria en la provisión de insumos para la

Se garantiza el pluralismo informativo.

La ley regulará la publicidad para la mejor protección de los derechos del niño, del joven, del analfabeto, del consumidor y de la mujer.

Artículo 28.- Del derecho a informarse

Se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime.

Las fuentes públicas de información son libres para todos. La ley regulará las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, a fin de que este derecho sea efectivo.

Toda persona afectada por la difusión de una información falsa, distorsionada o ambigua tiene derecho a exigir su rectificación o su aclaración por el mismo medio y en las mismas condiciones que haya sido divulgada, sin perjuicio de los demás derechos compensatorios.

Artículo 29.- De la libertad de ejercicio del periodismo

El ejercicio del periodismo, en cualquiera de sus formas, es libre y no está sujeto a autorización previa. Los periodistas de los medios masivos de comunicación social, en cumplimiento de sus funciones, no serán obligados a actuar contra los dictados de su conciencia ni a revelar sus fuentes de información.

El periodista columnista tiene derecho a publicar sus opiniones firmadas, sin censura, en el medio en el cual trabaje. La dirección podrá dejar a salvo su responsabilidad, haciendo constar su disenso.

Se reconoce al periodista el derecho de autoría sobre el producto de su trabajo intelectual, artístico o fotográfico, cualquiera sea su técnica, conforme con la ley.

Artículo 30.- De las señales de comunicación electromagnética

La emisión y la propagación de las señales de comunicación electromagnética son del dominio público del Estado, el cual, en ejercicio de la soberanía nacional, promoverá el pleno empleo de las mismas según los derechos propios de la República y conforme con los convenios internacionales ratificados sobre la materia.

La ley asegurará, en igualdad de oportunidades, el libre acceso al aprovechamiento del espectro electromagnético, así como al de los instrumentos electrónicos de acumulación y procesamiento de información pública, sin más límites que los impuestos por las regulaciones internacionales y las normas técnicas. Las autoridades

asegurarán que estos elementos no sean utilizados para vulnerar la intimidad personal o familiar y los demás derechos establecidos en esta Constitución.

Artículo 31.- De los medios masivos de comunicación social del Estado

Los medios de comunicación dependientes del Estado serán regulados por ley en su organización y en su funcionamiento, debiendo garantizarse el acceso democrático y pluralista a los mismos de todos los sectores sociales y políticos, en igualdad de oportunidades.

Artículo 32.- De la libertad de reunión y de manifestación

Las personas tienen derecho a reunirse y a manifestarse pacíficamente, sin armas y con fines lícitos, sin necesidad de permiso, así como el derecho a no ser obligadas a participar de tales actos. La ley sólo podrá reglamentar su ejercicio en lugares de tránsito público, en horarios determinados, preservando derechos de terceros y el orden público establecido en la ley.

Artículo 33 - Del derecho a la intimidad

La intimidad personal y familiar, así como el respeto a la vida privada, son inviolables. La conducta de las personas, en tanto no afecte al orden público establecido en la ley o a los derechos de terceros, está exenta de la autoridad pública. Se garantizan el derecho a la protección de la intimidad, de la dignidad y de la imagen privada de las personas.

Artículo 36.- Del derecho a la inviolabilidad del patrimonio documental y de la comunicación privada

El patrimonio documental de las personas es inviolable. Los registros, cualquiera sea su técnica, los impresos, la correspondencia, los escritos, las comunicaciones telefónicas, telegráficas, cablegráficas o de cualquier otra especie, las colecciones o reproducciones, los testimonios y los objetos de valor testimonial, así como sus respectivas copias, no podrán ser examinados, reproducidos, interceptados o secuestrados sino por orden judicial para casos específicamente previstos en la ley, y siempre que fuesen indispensables para el esclarecimiento de los asuntos de competencia de las correspondientes autoridades. La ley determinará modalidades especiales para el examen de la contabilidad comercial y de los registros legales obligatorios.

Las pruebas documentales obtenidas en violación o lo prescripto anteriormente carecen de valor en juicio.

En todos los casos se guardará estricta reserva sobre aquello que no haya

Artículo 197.- De las inhabilidades

No pueden ser candidatos a senadores ni a diputados:

[...]

9) los propietarios o copropietarios de los medios masivos de comunicación social.

[...].

Artículo 235.- De las inhabilidades

Son inhábiles para ser candidatos a Presidente de la República o Vicepresidente:

[...].

8) los propietarios o copropietarios de los medios masivos de comunicación

[...].

Ley N° 5/1992, “Que aprueba la adhesión de la República al "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos", adoptados durante el XXI Período de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en la ciudad de Nueva York, el 16 de Diciembre de 1966”

ARTÍCULO XIV

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de Justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la Ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios, por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes, o en las medidas estrictamente necesarias en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto, la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia, pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad, exija lo contrario, o en las actuaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

[...].

ARTÍCULO XIX

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la Ley y ser necesarias para:

- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

ARTÍCULO XX

1. Toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida por la Ley.
2. Toda apología del odio nacional racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la Ley.

Ley N° 642/1995, “De telecomunicaciones”

Artículo 27.- La emisión y la propagación de señales de comunicación radioeléctrica son de dominio público del Estado.

Se asegurará, en igualdad de oportunidades, el libre acceso al aprovechamiento del espectro radioeléctrico, sin más límites que los impuestos por los convenios internacionales ratificados por la República del Paraguay, y las normas técnicas vigentes en la materia.

La Comisión Nacional de Telecomunicaciones administrará el empleo de las señales de comunicación radioeléctrica.

Artículo 28.- Son servicios de difusión los servicios de telecomunicaciones, que permiten la transmisión o emisión de comunicaciones en un solo sentido a varios puntos de recepción simultáneamente. Se consideran servicios de difusión, entre otros, los de radiodifusión sonora, televisión, cablecomunicación, teledistribución, radiodistribución y cabledistribución. Los mismos podrán ser explotados por personas físicas o jurídicas titulares de licencias conforme lo determine la reglamentación.

Las disposiciones reglamentarias de la presente ley señalarán las modalidades de los servicios de difusión.

Artículo 29.- Los servicios de difusión se prestarán en régimen de libre

Artículo 30.- Es requisito previo e indispensable para la prestación de servicios de difusión, obtener la aprobación por parte de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, de los correspondientes proyectos o propuestas técnicas de las instalaciones y de los reglamentos técnicos y de servicios.

Artículo 31.- La prestación de servicios de difusión requerirá de licencia.

Artículo 32.- La Comisión Nacional de Telecomunicaciones establecerá el número máximo de licencias por persona.

Artículo 33.- Se garantiza el derecho de libre recepción. La recepción de emisiones de radiodifusión será gratuita. La recepción de las emisoras de teledistribución y de toda otra forma de telecomunicaciones destinada a la distribución de programas sonoros o de televisión a un número determinado de puntos, podrá ser onerosa.

Artículo 34.- (texto según Ley N° 4.478/11).- Los servicios de difusión se instalarán y operarán conforme al Plan Nacional de Frecuencias. Los licenciarios determinarán el equipo técnico y las características edilicias de sus plantas. El Plan Nacional de Frecuencias recogerá, para su formación, las normas técnicas de los tratados internacionales ratificados por la República del Paraguay.

El Plan Nacional de Frecuencias, se reservará a los tres Poderes del Estado:

a) Una frecuencia a cada Poder del Estado para la presentación de servicios de televisión con sus correspondientes estaciones repetidoras que cubran todos los departamentos del país, excepto el Poder Legislativo, que contará con dos frecuencias, una para Senadores y otra para Diputados; y,

b) Una frecuencia a cada Poder del Estado para radiodifusión sonora en Amplitud Modulada (AM) de cobertura nacional, una frecuencia para radiodifusión sonora en Frecuencia Modulada (FM) en cada departamento y frecuencias en ondas cortas, excepto el Poder Legislativo, que contará con dos frecuencias una para Senadores y otra para Diputados.

Artículo 54.- A los efectos de la presente ley, se reconocerá como radioaficionado a aquella persona debidamente autorizada que se interese en la radiotecnica con carácter exclusivamente personal, sin fines de lucro.

Artículo 55.- La estación de radioaficionados no podrá destinarse a otro uso que el específico. El contenido de cada radiocomunicación entre radioaficionados deberá ajustarse a la finalidad establecida en la presente ley y su reglamentación.

Artículo 56.- La Comisión Nacional de Telecomunicaciones determinará los requisitos para el otorgamiento de autorizaciones por categorías, su duración, instalación de equipos, funcionamiento de las estaciones y las condiciones en que proceda conceder

autorizaciones a radioaficionados extranjeros en tránsito o con residencia temporaria en el país, conforme con las normas nacionales e internacionales en la materia.

Art. 57.- (texto según Ley N° 4.179/11)- Constituyese el Servicio de Radiodifusión Sonora que incluye las radios comunitarias, educativas, asociativas y ciudadanas designadas por el límite de su potencia efectiva radiada como pequeña cobertura hasta 50 (cincuenta) Watts y de mediana cobertura hasta 300 (trescientos) Watts. Las características técnicas de las mismas serán reglamentadas por la autoridad de aplicación de esta Ley.

Art. 58.- (texto según Ley N° 4.179/11)- El objetivo de estos servicios consiste en emitir programas de carácter cultural, educativo, artístico e informativo, sin fines de lucro, ni comerciales. Estos programas no podrán ser objeto de arrendamientos, por el prestador. No se podrán efectuar en ellos ni fuera de ellos, mención, publicidad o propaganda en ninguna de sus formas.

Artículo 59.- Podrán ser prestadores de la radiodifusión alternativa, las organizaciones intermedias sin fines comerciales, legalmente constituidas en el país, que no sean subsidiarias o filiales de empresas nacionales o extranjeras.

Artículo 60.- Los servicios de telecomunicaciones reservados al Estado, por gestión directa o por sus entes públicos, son los siguientes:

- Servicios radioeléctricos de ayuda a la meteorología;*
- Servicios radioeléctricos de ayuda a la navegación aérea;*
- Servicios radioeléctricos de ayuda a la navegación fluvial y marítima;*
- Servicios radioeléctricos de navegación aero-espacial;*
- Servicios radioeléctricos de radio astronomía;*
- Servicios de socorro y seguridad de la vida humana en los ríos de la República y en alta mar;*
- Servicios de telecomunicaciones, información y auxilio en carretera; y,*
- Aquellos servicios que afecten la seguridad de la vida humana, o cuando por razones de interés público así lo establezca el Poder Ejecutivo.*

El Estado podrá otorgar en concesión la prestación temporaria de estos servicios a particulares en las condiciones que se determinen en las respectivas normas legales, reglamentarias y contractuales.

Ley N° 1.160/1997, “CÓDIGO PENAL”

1º El que en contra de la verdad y a sabiendas afirmara o divulgara a un tercero o ante éste un hecho referido a otro, capaz de lesionar su honor, será castigado con multa.

2º Cuando el hecho se realizara ante una multitud, mediante la difusión de publicaciones conforme al artículo 14, inciso 3º, o repetidamente durante un tiempo prolongado, la pena podrá ser aumentada a pena privativa de libertad de hasta dos años o multa.

3º En vez de la pena señalada, o conjuntamente con ella, se aplicará lo dispuesto en el artículo 59.

Artículo 151.- Difamación

1º El que afirmara o divulgara, a un tercero o ante éste, un hecho referido a otro, capaz de lesionar su honor, será castigado con ciento ochenta días-multa.

2º Cuando se realizara el hecho ante una multitud o mediante difusión de publicaciones conforme al artículo 14, inciso 3º, o repetidamente durante un tiempo prolongado, la pena podrá ser aumentada a pena privativa de libertad de hasta un año o multa.

3º La afirmación o divulgación no será penada cuando sea dirigida confidencialmente a una persona allegada o cuando, por su forma y contenido, no exceda los límites de una crítica aceptable.

4º La afirmación o divulgación no será penada cuando, sopesando los intereses y el deber de averiguación que incumba al autor de acuerdo con las circunstancias, se tratara de un medio proporcional para la defensa de intereses públicos o privados.

5º La prueba de la verdad de la afirmación o divulgación será admitida sólo cuando de ella dependa la aplicación de los incisos 3º y 4º.

6º En vez de la pena señalada, o conjuntamente con ella, se aplicará lo dispuesto en el artículo 59.

Artículo 152.- Injuria

1º El que:

- 1. atribuya a otro un hecho capaz de lesionar su honor; o*
- 2. expresara a otro un juicio de valor negativo o a un tercero respecto de aquél,*
será castigado con pena de hasta noventa días-multa.

2º Cuando la injuria se realizara ante un tercero o repetidamente durante tiempo

3º En estos casos, se aplicará lo dispuesto en el artículo 151, incisos 3º al 5º.

4º En vez de la pena señalada o conjuntamente con ella, se aplicará lo dispuesto en el artículo 59.

Artículo 153.- Denigración de la memoria de un muerto

1º El que denigrara gravemente la memoria de un muerto mediante calumnia, difamación, injuria o lesión de la intimidad de la persona, será castigado con pena privativa de libertad de hasta un año.

2º El hecho no será perseguible si fuera realizado después de transcurridos diez años de la muerte del denigrado, salvo que el mismo constituyera, independientemente, otro hecho punible.

Ley N° 1.243/1998, “Que establece la distribución de publicaciones oficiales en medios nacionales de comunicación social”

Artículo 1º.- Los poderes del Estado, los organismos creados por los mismos, los entes autárquicos, autónomos y los de economía mixta con capital estatal mayoritario, deberán distribuir entre los medios masivos de comunicación social, toda publicación que hagan en prensa escrita o emitan a través de medios radiales o televisivos.

Artículo 2º.- Las publicaciones en prensa escrita se distribuirán entre los periódicos de circulación nacional, que a los efectos de esta ley serán aquellos que tengan un tiraje de ejemplares mayor a veinte mil unidades diarias.

Cuando el contenido de las publicaciones afecte en forma exclusiva a determinados departamentos o ciudades del país, las publicaciones podrán adjudicarse a los periódicos locales; siempre que sus respectivos tirajes no sean inferiores a dos mil unidades diarias.

La adjudicación se hará por su orden, de acuerdo a una lista de periódicos que cumplan con los requisitos establecidos en este artículo, la cual será actualizada semestralmente por el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

Artículo 3º.- Los anuncios a través de emisiones radiales y televisivas se harán en forma equitativa entre las empresas de alcance nacional y también comprenderán los departamentales o distritales cuando el contenido de las emisiones afecte exclusivamente al departamento o distrito respectivo.

Artículo 4º.- Las gobernaciones o municipalidades del país observarán las disposiciones establecidas en esta ley en relación a los medios masivos de comunicación social domiciliados en sus respectivos territorios.

Artículo 5º.- En caso de publicaciones o emisiones internacionales, a ser realizadas por las entidades indicadas en los artículos 1º y 4º de esta ley, se llamará previamente a concurso de precios.

Artículo 6º.- La reglamentación, supervisión y control para la aplicación de la presente ley estarán a cargo de la Contraloría General de la República, la que en caso de detectar irregularidades elevará la denuncia a la oficina pública correspondiente a fin de que se instruya sumario administrativo a los funcionarios responsables de infringir las normas establecidas, debiendo la autoridad respectiva, en su caso, imponer las sanciones previstas en la presente ley, sin perjuicio de que pasen los antecedentes a la Justicia del Crimen cuando el hecho constituya un delito previsto y castigado por la ley penal.

Artículo 7º.- Los funcionarios públicos que en el desempeño de sus funciones infringieren las normas establecidas en la presente ley, serán personalmente responsables y serán pasibles, previo sumario administrativo, de ser suspendidos sin goce de sueldo por el plazo de un mes; en caso de reincidencia, serán suspendidos por el plazo de dos meses; de comprobarse una tercera reincidencia serán destituidos del cargo. Todo, sin perjuicio de que la Contraloría General de la República eleve los antecedentes a la Justicia del Crimen de conformidad con lo establecido en el artículo anterior.

Ley N° 1.328/1998, “De derechos de autor y derechos conexos”

Artículo 41.- Es lícita también, sin autorización ni pago de remuneración, siempre que se indique el nombre del autor y la fuente, y que la reproducción o divulgación no haya sido objeto de reserva expresa:

1. la reproducción y distribución por la prensa, o la transmisión por cualquier medio, de artículos de actualidad sobre cuestiones económicas, sociales, artísticas, políticas o religiosas, publicados en medios de comunicación social, o divulgados a través de la radiodifusión, sin perjuicio del derecho exclusivo del autor a publicarlos en forma separada, individualmente o como colección;

2. la difusión, con ocasión de las informaciones relativas a acontecimientos de actualidad por medios sonoros o audiovisuales, de imágenes o sonidos de las obras vistas u oídas en el curso de tales acontecimientos, en la medida justificada por el fin de la información;

3. la difusión por la prensa o la transmisión por cualquier medio, a título de información de actualidad, de los discursos, disertaciones, alocuciones, sermones y otras obras de carácter similar pronunciadas en público, y los discursos pronunciados durante actuaciones judiciales, en la medida en que lo justifiquen los fines de información que se persiguen, y sin perjuicio del derecho que conservan los autores de las obras difundidas

4. la emisión por radiodifusión o la transmisión por cable o cualquier otro medio, conocido o por conocerse, de la imagen de una obra arquitectónica, de una obra de las bellas artes, de una fotografía o de una obra de arte aplicada, que se encuentren situadas permanentemente en un lugar abierto al público.

Ley N° 1.264/1998, “General de Educación”

Artículo 58.- El Gobierno Nacional incentivará y fomentará la participación de los medios de información y comunicación social en los procesos de educación permanente y de difusión de la cultura, de acuerdo con los principios y fines de la educación definidos en la presente ley, sin perjuicio de la libertad de prensa y de la libertad de expresión previstas en la Constitución Nacional.

Asimismo, adoptará mecanismos y estímulos que permitan la adecuada y eficaz utilización de los medios de comunicación social en favor de la educación.

Ley N° 2.128/2003, “Que aprueba la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial”

Artículo 4. Los Estados Partes condenan toda la propaganda y todas las organizaciones que se inspiren en ideas o teorías basadas en la superioridad de una raza o de un grupo de personas de un determinado color u origen étnico, o que pretendan justificar o promover el odio racial y la discriminación racial, cualquiera que sea su forma, y se comprometen a tomar medidas inmediatas y positivas destinadas a eliminar toda incitación a tal discriminación o actos de tal discriminación y, con ese fin, teniendo debidamente en cuenta los principios incorporados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como los derechos expresamente enunciados en el Artículo 5 de la presente Convención, tomarán, entre otras, las siguientes medidas:

[...]

vii) El derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión;

viii) El derecho a la libertad de opinión y de expresión;

[...].

Ley N° 2.849/2005, “Especial antisequestro”

ARTÍCULO 2º - CIRCUNSTANCIAS AGRAVANTES. La pena señalada para el secuestro, será de quince a veinticinco años si concurriere alguna de las siguientes circunstancias:

[...]

11. Si se comete en la persona de un periodista, dirigente comunitario, sindical, político, étnico, religioso, candidato a cargo de elección popular, por razón de sus funciones, ya sea en ejercicio al tiempo del ilícito o con anterioridad al mismo.

Artículo 10º.- DE LAS INFORMACIONES Y PROHIBICIONES ESPECIALES A LOS FUNCIONARIOS DEL MINISTERIO PÚBLICO. Los informes suministrados a los medios de prensa serán realizados única y exclusivamente por el funcionario designado expresamente a tal efecto por el Agente Fiscal encargado de la investigación, o por la Fiscalía General del Estado.

El funcionario del Ministerio Público que incumpliere estas disposiciones, será suspendido inmediatamente del cargo y sancionado conforme a las disposiciones del Código Penal.

Ley N° 2.535/2005, “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”

Artículo 13

Participación de la sociedad

1. Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes:

a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones;

b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información;

c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios;

d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

i) Garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros;

ii) *Salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas.*

2. *Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas para garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción mencionados en la presente Convención y facilitará el acceso a dichos órganos; cuando proceda, para la denuncia, incluso anónima, de cualesquiera incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención.*

Ley N° 3.051/2006, “Nacional de Cultura”

Artículo 1º.- La presente Ley se basa en los principios, las garantías y las declaraciones constitucionales que consagran los derechos culturales, así como en los Tratados Internacionales que reconocen tales derechos, como derechos humanos. A partir de estos fundamentos, se determinan los siguientes deberes del Estado en materia de asuntos culturales: (...) c) la garantía de la libertad de creación, pensamiento y expresión; [...].

Artículo 4º.- Las políticas culturales recaen sobre las siguientes manifestaciones y actividades:

a) artes visuales: pintura, grabado, dibujo, escultura, objetos, artesanías, escenografía, diseño creativo, fotografía, técnicas mixtas, instalaciones, experimentaciones diversas, obras realizadas a través de medios informáticos y cibernéticos y cualquier otra tecnología basada en la imagen;

b) artes escénicas: teatro, danza, artes en movimiento, espectáculos mixtos, ópera, mímica, zarzuela, títeres, comedias musicales, circo y afines;

c) literatura, oralidad, consideradas en todos sus géneros y formas expresivas;

d) música, considerada en todos sus géneros y formas expresivas;

e) artes audiovisuales: cinematografía, videografía y otros medios audiovisuales de expresión;

f) radio, televisión y otras manifestaciones de las industrias culturales, orientadas a objetivos de expresión, educación o difusión cultural;

g) periodismo cultural: opiniones, críticas, análisis e investigaciones referentes a cuestiones culturales;

h) actividades intelectuales relacionadas con el pensamiento crítico, la

i) arquitectura, urbanismo y ambientalismo;

j) protección, preservación y promoción del patrimonio cultural, cuyos acervos incluyen bienes muebles e inmuebles, materiales e intangibles, ambientales y construidos, en cuanto resultan relevantes para la cultura por sus valores simbólicos, históricos, estéticos o científicos. También incluyen los museos, archivos, bibliotecas e instituciones afines;

k) gestión cultural: tareas de promoción e impulso de los procesos culturales realizados desde el interior de los sectores, comunidades o instituciones culturales;

l) educación artística y cultural: transmisión de conocimientos referidos a cualquiera de las manifestaciones enunciadas en los incisos anteriores;

m) expresiones de comunidades indígenas y sectores populares varios: rituales, ceremonias, festividades y cualquiera de las manifestaciones enunciadas en los incisos anteriores, en cuanto sean realizadas por esas comunidades y sectores;

n) manifestaciones referidas al ámbito informático y comunicacional masivo y otras que surjan de los cambios tecnológicos y socioculturales; y,

ñ) otras expresiones culturales no contempladas en los incisos anteriores.

Ley N° 3.452/2008, “Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares”

Artículo 13

1. El derecho de opinión de los trabajadores migratorios y sus familiares no será objeto de injerencia alguna.

2. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de recabar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin limitaciones de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro medio de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 del presente Artículo entraña obligaciones y responsabilidades especiales. Por lo tanto, podrá ser sometido a ciertas restricciones, a condición de que éstas hayan sido establecidas por ley y sean necesarias para:

a) Respetar los derechos o el buen nombre ajenos;

b) Proteger la seguridad nacional de los Estados de que se trate, el orden público o la salud o la moral públicas;

c) Prevenir toda la propaganda en favor de la guerra;

d) Prevenir toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.

Ley N° 3.540/2008, “Aprobación de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”

ARTÍCULO 21

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DE OPINIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para que las personas con discapacidad puedan ejercer el derecho a la libertad de expresión y opinión, incluida la libertad de recabar, recibir y facilitar información e ideas en igualdad de condiciones con las demás y mediante cualquier forma de comunicación que elijan con arreglo a la definición del Artículo 2 de la presente Convención, entre ellas:

a) Facilitar a las personas con discapacidad información dirigida al público en general, de manera oportuna y sin costo adicional, en formato accesible y con las tecnologías adecuadas a los diferentes tipos de discapacidad;

b) Aceptar y facilitar la utilización de la lengua de señas, el Braille, los modos, medios, y formatos aumentativos y alternativos de comunicación y todos los demás modos, medios y formatos de comunicación accesibles que elijan las personas con discapacidad en sus relaciones oficiales;

c) Alentar a las entidades privadas que presten servicios al público en general, incluso mediante Internet, a que proporcionen información y servicios en formatos que las personas con discapacidad puedan utilizar y a los que tengan acceso;

d) Alentar a los medios de comunicación, incluidos los que suministran información a través de Internet, a que hagan que sus servicios sean accesibles para las personas con discapacidad;

e) Reconocer y promover la utilización de lenguas de señas.

Ley N° 3.742/2009, “Que establece el control del uso de productos fitosanitarios de uso agrícola”

Artículo 33.- La publicidad en prensa, radio, hojas volantes, folletos, plegables u otro medio publicitario, deberá promover el uso y manejo seguro de plaguicidas de uso agrícola.

Ley N° 5.282/2014, “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”

Artículo 1.º Objeto. La presente ley reglamenta el artículo 28 de la Constitución Nacional, a fin de garantizar a todas las personas, el efectivo ejercicio del derecho al acceso a la información pública, a través de la implementación de las modalidades, plazos, excepciones y sanciones correspondientes, que promuevan la transparencia del Estado.

Ninguna disposición de esta ley podrá ser entendida o utilizarse para negar, menoscabar o limitar la libertad de expresión, la libertad de prensa o la libertad de ejercicio del periodismo.

Ley N° 5.777/2016, “De protección integral a las mujeres, contra toda forma de violencia”

Artículo 4º.- Derechos Protegidos. La protección de la mujer en el marco de esta Ley establece los siguientes derechos: [...] i) El derecho a la libertad de pensamientos, conciencia y expresión; [...].

Artículo 6º.- Promoción de políticas públicas. Formas de violencia. Las autoridades de aplicación de la presente Ley establecerán, promocionarán y difundirán políticas públicas dirigidas a prevenir, disminuir y eliminar las siguientes formas de violencia perpetradas contra la mujer: [...]

k) violencia mediática:

Es la acción ejercida por los medios de comunicación social, a través de publicaciones u otras formas de difusión o reproducción de mensajes, contenidos e imágenes estereotipadas que promuevan la cosificación, sumisión o explotación de mujeres o que presenten a la violencia contra la mujer como una conducta aceptable. Se entenderá por “cosificación” a la acción de reducir a la mujer a la condición de cosa.

l) violencia telemática:

Es la acción por medio de la cual se difunden o publican mensajes, fotografías, audios, videos u otros que afecten la dignidad o intimidad de las mujeres a través de las actuales tecnologías de información y comunicación, incluido el uso de estos medios para

promover la cosificación, sumisión o explotación de la mujer. Se entenderá por “cosificación” a la acción de reducir a la mujer a la condición de cosa¹³⁵.

m) Violencia simbólica:

Consiste en el empleo o difusión de mensajes, símbolos, íconos, signos que transmitan, reproduzcan y consoliden relaciones de dominación, exclusión, desigualdad y discriminación, naturalizando la subordinación de las mujeres.

ñ) Violencia contra la Dignidad.

Expresión verbal o escrita de ofensa o insulto que desacredita, descalifica, desvaloriza, degrada o afecta la dignidad de las mujeres, así como los mensajes públicos de autoridades, funcionarios o particulares que justifiquen o promuevan la violencia hacia las mujeres o su discriminación en cualquier ámbito.

Ley N° 5.659/2016, “De promoción del buen trato, crianza positiva y de protección a niños, niñas y adolescentes contra el castigo físico o cualquier tipo de violencia como método de corrección o disciplina”

Artículo 1°.- Del derecho del niño, niña y adolescente al buen trato y la prohibición del castigo físico y tratos humillantes.

Todo niño, niña y adolescente tiene derecho al buen trato y a que se respete su integridad física, psíquica y emocional. Este derecho comprende la protección de su imagen, su identidad, su autonomía, su pensamiento, sus sentimientos, su dignidad y sus valores.

[...].

Ley N° 6.083/2018, “Que modifica la Ley N° 1.680/01 “Código de la Niñez y la Adolescencia”

Artículo 1°.- Modifícanse los artículos 29, 41, 92, 93, 94, 95, 96, 158, 159, 165, 167 y 175 de la Ley N° 1.680/01 “CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA”, que quedan redactados de la siguiente manera:

“Art. 29. DE LA PROHIBICIÓN DE DIFUSIÓN, ENTREVISTA Y PUBLICACIÓN.

Queda prohibido publicar por la prensa escrita, radial, televisiva o por cualquier otro medio de comunicación, formato de transmisión digital de informaciones, sistemas de mensajerías y redes sociales, los nombres, las imágenes y audios o cualquier otro dato

¹³⁵ Ley N° 5777, “De protección integral a las mujeres, contra toda forma de violencia”, Art. 6, numeral 9, inc. I. Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8356/ley-n-5777-de-proteccion-integral-a-las-mujeres-contr-toda-forma-de-violencia>

que posibilite identificar al niño o adolescente, víctima o supuesto autor de hechos punibles o que hayan presenciado accidentes o eventos catastróficos, resulte víctima de la violación de algún derecho o garantía.

Asimismo, queda prohibida la realización de entrevistas al niño o adolescente que se encuentre en las situaciones referidas en el párrafo anterior.

Exceptúase de la prohibición de publicación en los casos de niños, niñas y adolescentes extraviados o víctimas de secuestro, con autorización de sus padres o en su defecto mediante autorización judicial.

Los que infrinjan esta prohibición serán sancionados conforme al artículo 147 “Revelación de un secreto de carácter privado”, de la Ley N° 1.160/97 “CÓDIGO PENAL”, sin perjuicio de configurarse dicha conducta en otros tipos penales.”

Ley N° 6.881/2021, “Cuidado alternativo de niños, niñas y adolescentes en entidades educativas residenciales y residencias con fines educativos de naturaleza privada con asiento en la Región Occidental”

Art. 9°.- Las obligaciones generales de las entidades educativas residenciales y las residencias con fines educativos con los niños, niñas y adolescentes, bajo su cuidado son las siguientes: [...] k) Permitir la libre expresión de la personalidad. [...].

Ley N° 6.814/2021, “Que regula el procedimiento para el enjuiciamiento y remoción de magistrados judiciales, agentes fiscales, defensores públicos y síndicos de quiebra y deroga la Ley N° 3.759/2009 “Que regula el procedimiento para el enjuiciamiento y remoción de magistrados”

Artículo 14. Constituye mal desempeño de funciones, que autoriza la remoción de Jueces o, de Miembros de Tribunales, Agentes Fiscales y Defensores Públicos, las siguientes causales: (...) m) Proporcionar información, formular declaraciones o hacer comentarios a la prensa o a terceros sobre juicios o investigaciones cuyo trámite este a su cargo, cuando ellos puedan perturbar su tramitación o afectar el honor, la reputación o la presunción de inocencia establecida en la Constitución Nacional. [...].

Final Answer

Final Answer