



Tendencias legislativas sobre libertad de expresión e internet en Paraguay

Octubre 2019

Facultad de Derecho

Centro de Estudios en Libertad
de Expresión y Acceso a la Información

UP
**Universidad
de Palermo**

Tendencias legislativas sobre libertad de expresión e internet en Paraguay

*Camilo J. Filártiga Callizo**

Resumen

En treinta años de democracia, Paraguay ha mostrado en materia de libertad de expresión un desarrollo normativo en constante crecimiento. En la Constitución nacional de 1992, que fue sancionada al comienzo de esta era democrática, varios artículos se dedican a garantizar la libertad de expresión, en todas sus formas.

En los últimos años, y en paralelo con el aumento de la conectividad a internet, debido al uso extendido de las redes sociales y al desarrollo tecnológico en el país la gestión legislativa se ha orientado hacia un aumento de la regulación de internet, sus intermediarios y su contenido. En algunos casos, estos esfuerzos legislativos han quedado en proyectos de ley, y en otros se han traducido en leyes vigentes en la República del Paraguay. Esta tarea legislativa requiere fortalecer la perspectiva de derechos humanos al momento de abordar las diversas situaciones que el uso de internet y de plataformas tecnológicas exige, a fin de no amenazar el ejercicio pleno de la libertad de expresión.

Existe aún un importante desconocimiento de la perspectiva de derechos humanos necesaria a la hora de legislar sobre políticas de uso de internet y regulación de intermediarios, a fin de garantizar al mismo tiempo derechos básicos como el de la libertad de expresión. Este desconocimiento no solo afecta a quienes realizan la tarea legislativa, sino también a los ciudadanos que deben controlar esta tarea. Esto se evidencia en la elaboración de proyectos de leyes que, buscando precautelar determinados derechos, ponen en riesgo otros igualmente importantes.

Paralela a la gestión legislativa, el país se expande tecnológicamente. Un 30% de la población cuenta con alguna forma de conexión a internet, y se evidencia, al mismo tiempo, una severa desconexión entre las políticas nacionales de telecomunicaciones (con retrasos en regulaciones y aplicación de políticas sobre internet sin perspectiva de derechos humanos) y los planes de las empresas privadas de conectividad.

El artículo busca exponer este proceso legislativo y su incidencia en el ejercicio ciudadano de la libertad de expresión en internet, que revela tendencias y desafíos para la ciudadanía y la democracia en los próximos años.

* Abogado e investigador de PRONII-CONACYT. Investigador de MRI Gobierno Abierto (OGP). Docente de la cátedra “Sociedad, democracia y acceso a información pública”. Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas (UC). Correo electrónico: camilo.filartiga@uc.edu.py.

I. Introducción

El presente artículo busca exponer el desarrollo legislativo que ha tenido la temática sobre libertad de expresión e internet en el Congreso nacional en los últimos 22 años. La libertad de expresión y sus derechos conexos encuentran un fuerte sustento en la Constitución vigente, que se erige como la base fundamental del desarrollo legislativo sobre la materia. En su inicio, este desarrollo legislativo se concentró en la tipificación de delitos penales como la calumnia, la difamación, la injuria o la protección de datos personales.

Según datos de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), a fines de 2014, Paraguay tenía 252.118 suscriptores de internet móvil y 185.125 suscriptores de internet fijo, con un total de 437.243 suscripciones dentro de una población total de 6.802.295 habitantes. Es por esto que a partir del año 2011, y consecuentemente con la ampliación de las tecnologías de la información e internet, va en aumento la sanción de leyes y la elaboración de proyectos relacionados a precautelar las actividades en internet, como ser: delitos informáticos, acoso escolar, pornografía infantil, regular el acceso gratuito a sitios de internet, el crimen organizado (delitos de terrorismo), así como se fortalecen las políticas tendientes a garantizar el acceso ciudadano a la información pública y la transparencia gubernamental.

En este último ámbito, el de la transparencia y el acceso a la información pública, en los últimos cinco años se han logrado avances legislativos que la democracia paraguaya esperó por décadas, con la aprobación de importantes leyes que obligan a la administración pública a adoptar posiciones activas en favor de la transparencia y la rendición de cuentas, promoviendo, a su vez, el acceso ciudadano a la información pública, un requisito indispensable para el ejercicio efectivo de la libertad de expresión.

Finalmente, el vertiginoso avance tecnológico y la penetración de internet en aumento a nivel país (aunque todavía insuficiente) han ampliado el alcance de la gestión legislativa hacia iniciativas que ponen en entredicho principios como el de la neutralidad en red o que promueven la censura previa que regula el contenido y la actividad de intermediarios.

II. Ordenamiento constitucional de la libertad de expresión en Paraguay

La libertad de expresión y los derechos derivados de ella encuentran en el orden constitucional paraguayo el sustento necesario para aspirar a un ejercicio ciudadano pleno. Dentro del ordenamiento legal paraguayo se establece como norma suprema a la Constitución nacional (CN) que en su artículo 137 se define como ley superior frente a las que siguen de manera escalonada: “Los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado”. Esto posiciona a los tratados y las convenciones sobre derechos humanos por encima de las leyes nacionales que sean menos favorables para las personas.

La Carta Magna de 1992, producto de un pacto social que aspiraba a consolidar una nueva institucionalidad democrática, representa el sustento principal del ejercicio del derecho a la libertad de expresión en el Paraguay. En ella están consagrados derechos fundamentales, anexos a la libertad de expresión, y dependientes de ella, como

ser: la libertad religiosa e ideológica (art. 24), la expresión de la personalidad (art. 25), la libertad de expresión y de prensa (art. 26), el derecho a informarse (art. 28), la libertad del ejercicio del periodismo (art. 29), la libertad de reunión y manifestación (art. 32), derecho a la intimidad (art. 33), y otros derechos vinculados a la libertad de expresión como el derecho de objeción de conciencia, la libertad de asociación, entre otros.

El artículo 26 de la Constitución Nacional garantiza la libertad de expresión y de prensa, así como la difusión del pensamiento y la opinión “sin censura alguna, sin más limitaciones que las dispuestas en la 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”. En este sentido, la interpretación de la libertad de expresión debe darse de dos maneras, por una parte, como el derecho de las personas de exteriorizar o enunciar libremente (o de no hacerlo) pensamientos, ideas y opiniones, y por otro, como el derecho a generar, procesar o difundir información, valiéndose para ello de cualquier medio lícito e idóneo a su alcance.¹ De esta forma, el derecho a la libertad de expresión, consagrada en la Constitución nacional, se constituye en la base que hace posible la vigencia de otros derechos ya mencionados.

Así también, es importante destacar al artículo 33 de la CN, sobre el derecho a la intimidad, que expone cuanto sigue:

La intimidad personal y familiar, así como el respeto a la vida privada, son inviolables. La conducta de las personas, en tanto no afecte el 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.

Este artículo complementa de manera efectiva los demás derechos humanos consagrados en la Constitución nacional. Otro derecho garantizado en la carta magna, y que con el avance tecnológico se encuentra en amenaza permanente, es el de la inviolabilidad de las comunicaciones privadas que, previsto en el artículo 36 d, establece cuanto sigue:

El patrimonio documental de las personas es inviolable. Los registros, cualquiera sea su técnica, los impresos, la correspondencia, los escritos, las comunicaciones telefónicas, telegráficas 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 a lo prescripto anteriormente carecen de valor en juicio. En todos los casos se guardará estricta reserva sobre aquello que no haga relación con lo investigado.

De esta manera, la Constitución nacional dispone la intervención del Estado solo mediante orden judicial. Como se sostiene en el informe “Internet y los derechos digitales en Paraguay”, elaborado por la organización TEDIC:

¹ Fernández Arévalos, Evelio, Moreno Ruffinelli, José Antonio y Pettit, Horacio Antonio, *Constitución de la República del Paraguay. Comentada, concordada y comparada*, Asunción, Intercontinental Editora, 2012, p. 119.

El primer derecho que se ve comprometido en el marco de las actividades de vigilancia de las comunicaciones en internet por las autoridades es el derecho a la privacidad. Este comprende el derecho de toda persona a la protección de la información relacionada con su intimidad personal, es decir, que esta no sea objeto de acceso, registro o alteración por parte de terceros sin que medie autorización.

Por lo tanto, cuando una autoridad lleva a cabo actividades destinadas a registrar, interferir o acceder a las comunicaciones de una persona deberá ser de forma excepcional y contar con autorización judicial previa.

La libertad de expresión encuentra restricciones en el Código Penal paraguayo, ley Nº 1.160/97, que dispone en el capítulo VIII sobre los “hechos punibles contra el honor y la reputación” tipificando los delitos de calumnia (art. 150), difamación (art. 151), injuria (art. 152) y denigración de la memoria de un muerto (art. 153). Asimismo, la ley Nº 4.439/2011 dispone una serie de importantes modificaciones de artículos del Código Penal, a fin de castigar la pornografía relativa a niños y adolescentes y establecer delitos informáticos. La citada ley modifica los artículos 140, 175 y 188 del Código Penal, y amplía dicho marco normativo con la incorporación de los artículos 146 b, 146 c y 146 d, 174 b, 175 b y 248 b.

En este sentido, se buscó reforzar la tipificación penal para los casos de pornografía en niños y adolescentes (art. 140), e incorporar delitos informáticos como los de acceso (146 b) e interceptación de datos (146 c), o quien los prepara para terceros (art. 146 d) así como quien accede indebidamente a sistemas informáticos (art. 174 b). Modifica igualmente el artículo 188 quedando tipificado el delito de “estafa mediante sistemas informáticos” e incluye finalmente el artículo 248 b de “falsificación de tarjetas de débito o de crédito y otros medios electrónicos de pago”.

Finalmente, en cuanto al marco normativo internacional, el Estado paraguayo ha suscripto los principales instrumentos de derechos humanos, tanto regionales como internacionales, como ser la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

III. Tendencias en la gestión legislativa sobre la libertad de expresión e internet en la democracia paraguaya

En las tres décadas que cumple la democracia paraguaya en este 2019, la gestión legislativa enfocada en proyectos o leyes que limitan o promuevan la libertad de expresión no ha sido menor. Entre los años 1997 y 2018, el tratamiento de los temas ha ido cambiando, centrándose a fines de los años 90 y primeros años del 2000 en instrumentos legislativos sancionatorios de delitos tipificados en el Código Penal paraguayo, ley Nº 1.160, para luego ir ampliando el espectro de atención hacia la protección de colectivos sociales como las mujeres y los niños.

Ya en los primeros años de la década del 2000, se promulga la ley Nº 1.682/2001 “Que reglamenta la información de carácter privada” posteriormente modificada por las leyes Nº 1.969 del año 2002 y la Nº 5.543 del año 2015, instrumento legislativo que podría ser de indudable importancia para garantizar el derecho a la intimidad consagrado en el artículo 33 de la Constitución nacional.

Si bien la ley original N° 1.682 evidenciaba defectos notorios en su redacción, como la vaguedad e imprecisión de algunos conceptos, posteriormente esto se va ajustando con la promulgación de las leyes citadas que la modifican. Así también, la ley original y las posteriores leyes modificatorias se concentran en regular la protección de datos patrimoniales, de solvencia económica o aquellas que reflejan el cumplimiento o no de obligaciones comerciales y financieras. Deja de lado la mención a la protección expresa de otro tipo de datos sensibles, como pueden ser los relativos a la salud, la intimidad sexual o las convicciones políticas y religiosas de las personas. La ley prevé incluso sanciones para aquellos casos en que se difunda información o datos de carácter patrimonial, comercial o financiero de la persona, pero no menciona la eventualidad de posibles violaciones a los demás tipos de datos sensibles.

La organización TEDIC² describe algunas de estas debilidades citando, entre otras, la ausencia de una autoridad responsable de la protección de datos, lo cual obliga a cada individuo a presentar acciones unilaterales de *habeas data* por cada caso de violación a dicha ley. Posteriormente y ya transcurriendo la década del 2000, se han promulgado otras importantes leyes de protección a menores, prohibitivas del comercio y difusión de material pornográfico,³ así como tendientes a regular el terrorismo.⁴

Entre los años 2012 y 2018, se percibe un aumento notorio en la presentación de proyectos de ley orientados a regular internet, proyectos que en algunos casos culminaron en leyes como la N° 4.718/12 “Que establece el acceso gratuito a internet en plazas u otros lugares públicos de esparcimiento”, o la N° 5.653/16 “De protección de niños, niñas y adolescentes contra contenidos nocivos de internet”, donde se regula a los proveedores del servicio de internet (art. 3, protección activa) y se los obliga a proveer de manera gratuita un software con sistemas de detección, filtro, clasificación, eliminación y bloqueo de “contenidos nocivos”.

Otras leyes aprobadas en ese período se orientaron a reglamentar el acceso ciudadano a la información pública, derecho garantizado constitucionalmente en el artículo 28 de la carta magna, y que se torna imprescindible para el ejercicio efectivo de la libertad de expresión, que se efectiviza en la ley N° 5.282/14 y a la transparencia de salarios públicos mediante la ley N° 5.189/14. Por otra parte, en dicho período se aprueban leyes que apuntan a regular las transacciones comerciales por vía electrónica (Ley N° 4.868/13 de Comercio Electrónico), e institucionalizar el ámbito de las tecnologías de información y comunicación con la reciente ley N° 6.207/18 “Que crea el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación y establece su carta orgánica”.

Por último, en el mencionado período se han presentado dos proyectos de ley que han sido fuertemente cuestionados por la ciudadanía por representar una seria amenaza al ejercicio de la libertad de expresión en internet. El primero de ellos es el proyecto de ley “Que establece la obligación de conservar datos de tráfico”, del año 2014, presentado por una multibancada, y que finalmente fue rechazado y enviado al archivo. Este proyecto pretendía obligar a las empresas proveedoras del servicio de internet a conservar datos de tráfico por un período de doce meses, ampliando considerablemente el tiempo de conservación de datos que ya establece la Ley N° 4.868 de Comercio Electrónico que es de seis meses.

Además, la iniciativa legislativa ampliaba el ámbito de aplicación de la ley a todos los datos de tráfico, generando con esto una regulación vaga y excesivamente amplia. Respecto a los datos que debían ser conservados, el proyecto se refiere nuevamente a todos los datos de tráfico de comunicaciones que estén vinculados al acceso

² Sequera Buzarquis, Maricarmen, *Internet y los derechos digitales en Paraguay. Regulaciones que afectan nuestros derechos en internet*. Asunción, 2016.

³ Ley N° 2.861 “Que reprime el comercio y la difusión comercial o no comercial de material pornográfico, utilizando la imagen u otra representación de menores o incapaces”.

⁴ Ley N° 4.024 “Que castiga los hechos punibles de terrorismo, asociación terrorista y financiamiento del terrorismo”.

a internet, así como otros detalles de conexión que ponen en serio riesgo la identificación y datos privados de otros usuarios que pudieron haberse conectado. Dicho proyecto fue bautizado y conocido públicamente como “Pyrawebs” y generó el rechazo de organizaciones de la sociedad civil especializadas en la temática digital e internet y de otros sectores ciudadanos. El proyecto en cuestión, con la excusa de perseguir el narcotráfico, el terrorismo y la pornografía infantil (todos ellos objetivos por demás legítimos) se constituía en un potencial instrumento de persecución ciudadana al ser desproporcional su ámbito de aplicación, amenazando derechos elementales como la libertad de expresión, los datos personales o la intimidad de las personas.

Por otra parte, el proyecto de ley “Que obliga a proveedores de aplicaciones y redes sociales a suspender y retirar publicaciones con carácter ofensivo o difamatorio”, presentado en el año 2017 por el diputado Nacional Edgar Ortiz, es un claro ejemplo de la iniciativa legislativa que tiende a censurar políticamente la expresión. Fue rechazado en la propia Comisión de Ciencia y Tecnología de la Cámara de Diputados por considerarse contrario a las disposiciones constitucionales al poner en riesgo la libertad de expresión.

La propuesta legislativa exigía identificación y bloqueos, lo que conforma una grave amenaza al ejercicio de la ciudadanía. Puesta a consideración del test tripartito, esta propuesta legislativa no cumple con ninguno de los elementos requeridos: legalidad, necesidad, ni proporcionalidad. Una medida a todas luces desproporcionada e innecesaria para el fin que busca, el de la protección del honor y la reputación, que ya está suficientemente regulada en la normativa penal paraguaya.

IV. El fortalecimiento legislativo favorable al acceso a la información pública y la rendición de cuentas

El acuerdo y sentencia N° 1.306 del año 2013 de la Corte Suprema de Justicia en el caso “Daniel Vargas Telles contra la Municipalidad de San Lorenzo”,⁵ que hizo lugar a la acción de inconstitucionalidad y determinó que la nómina de funcionarios públicos con sus respectivas remuneraciones constituye información pública, abrió un proceso histórico para el Paraguay de profundas reformas en el marco legislativo e institucional del Estado, debiendo ampliarse aun hacia el plano cultural de la sociedad, proceso que sin dudas conlleva mayor tiempo. A partir de este precedente jurisprudencial se han aprobado leyes y fortalecido la estructura institucional del Estado en materia de transparencia y rendición de cuentas. En este sentido, y a los fines del presente informe, nos remitiremos a puntualizar la gestión legislativa orientada a esos fines.

En el año 2014, se promulgan dos importantes leyes para la democracia paraguaya que, sin dudas, constituyen insumos relevantes para la libertad de expresión, como son las leyes N° 5.282 “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental” y N° 5.189 “Que establece la obligatoriedad de la provisión de información sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público”.

La ley N° 5.282 de libre acceso a la información pública reglamenta un derecho largamente anhelado por la ciudadanía y que está consagrado en la misma Constitución nacional en el artículo 28. La ley es bastante completa y logra armonizar de manera efectiva las principales disposiciones que permiten el acceso a la información por parte del ciudadano. Define primeramente qué se entiende por “fuentes públicas de información”, la autoridad

⁵ <https://www.pj.gov.py/descargas/AYS-1306.pdf>, último acceso: 5 de junio de 2019.

de aplicación, estableciendo la obligatoriedad para todas aquellas instituciones, definidas como tal, de habilitar oficinas de acceso a la información pública, que deberán recibir las solicitudes de información. Establece cuál es la información mínima que estas instituciones deben entregar y mantener actualizada. Instauro asimismo el procedimiento para la solicitud de información, el plazo de respuesta y dispone que la denegatoria de entrega de información solo puede darse por resolución fundada dictada por la máxima autoridad de la institución. La legislación dispone sobre la información pública reservada y las acciones judiciales en caso de rechazarse una solicitud de información pública, estableciendo finalmente las sanciones para aquellos funcionarios que incumplan las disposiciones previstas en la ley.

La ley ha generado un impacto todavía medio en el ejercicio de solicitudes de acceso a la información pública. El proceso posterior a la promulgación de la ley consistió en la concientización de los funcionarios y de la propia ciudadanía sobre los alcances del derecho de acceso a la información pública, qué tipo de información es considerada pública y cuáles son las obligaciones y los derechos de los funcionarios y la ciudadanía, buscando crear una cultura cívica mayor, respecto al acceso a la información pública.

V. Nuevas tendencias, desafíos de la red y regulación legislativa

Como se indicara anteriormente, a partir del año 2012, la tendencia legislativa hacia la regulación de internet fue en aumento, con una característica común: la de abordar la actual realidad digital como una amenaza antes que como una oportunidad para la democracia. La tendencia en la mayoría de los proyectos estudiados y de las leyes analizadas apunta a criminalizar las acciones en la red, buscando el amparo de la normativa penal para regularlas. Esta tendencia descrita para el caso paraguayo no dista mucho de la realidad regional, según la cual se manifiesta claramente hacia la criminalización de la expresión, y busca respuestas a los abusos de la libertad de expresión en la penalización de estas conductas no deseadas.⁶

Estos proyectos y leyes, cuyos objetivos legítimos oscilan principalmente entre la protección de menores, la protección del honor y la reputación, la no discriminación, el combate al terrorismo y el fortalecimiento de la institucionalidad tecnológica y de las comunicaciones, en la literalidad, frecuentemente, tienen un alcance desproporcionado que afecta negativamente a la libertad de expresión. Un ejemplo concreto de esta tendencia puede reflejarse en el proyecto de ley presentado en el año 2017 por el diputado Edgar Ortiz, bajo el título “Que obliga a proveedores de aplicaciones y redes sociales a suspender y retirar publicaciones con carácter ofensivo o difamatorio”. Es un proyecto en el que se revela una preocupante intención legislativa en la exposición de motivos, en la cual se evidencian los objetivos del proyecto, mencionando cuanto sigue:

Este proyecto tiene como objetivo obligar a los proveedores de aplicaciones y redes sociales online a suspender y retirar cualquier comentario ofensivo o difamatorio escrito de forma anónima en sus páginas web, cuando reciban denuncias de los afectados, hasta que el autor sea identificado y se aclare si se trata o no de un perfil falso usado para difamar a partidos o candidatos políticos.

⁶ Del Campo, Agustina (comp.), *Libertad de expresión e internet. Desafíos legislativos en América Latina*, Buenos Aires, Universidad de Palermo, 2018, p. 19.

Finaliza el texto con una preocupante revelación respecto de los fines del proyecto, expresando cuanto sigue: “Mediante esta ley los diferentes partidos y sus respectivos candidatos podrán obligar a las redes sociales a retirar inmediatamente el contenido ofensivo o difamatorio de autores anónimos”. A la luz del derecho a la libertad de expresión, este tipo de proyectos resulta preocupante por varias razones: por hacer una distinción entre la expresión online y offline que no debiera existir; por promover abiertamente la censura política y por atacar gravemente el uso del anonimato o el seudónimo para expresarse;⁷ y la razón más alarmante, que se constituye en un medio exclusivo a favor de los políticos para blindarse de las opiniones ciudadanas que no les sean favorables. Prueba de esto último, se refleja en sus dos únicos artículos:

Artículo 1º.- Establécese que los proveedores de aplicaciones y redes sociales online están obligados a suspender y retirar inmediatamente cualquier comentario ofensivo o difamatorio escrito de forma anónima en sus páginas web contra partidos, movimientos o candidatos electorales, ante denuncias de los afectados, hasta tanto el autor sea identificado con nombre completo, identificación y número de seguridad social.

Artículo 2º.- Una vez identificado plenamente el autor del comentario en línea, los proveedores de aplicaciones y redes sociales podrán mantener el mismo en la web.

Este proyecto,⁸ que según consta en el Sistema de Información Legislativa del Congreso Nacional (SILpy) sigue en trámite, felizmente cuenta con un dictamen de la Comisión de Ciencia y Tecnología que aconseja su rechazo.

Otro proyecto de ley es el presentado por la senadora oficialista Lilian Samaniego del año 2018 “Que obliga a empresas de telefonía públicas y privadas a brindar el acceso gratuito y equitativo a sitios de internet estatales con contenido educativo, que ofrecen recursos online o plataformas para postulaciones a becas o cursos”. Es un proyecto que está en estudio actualmente y que de aprobarse puede afectar el principio de neutralidad de la red, que es uno de los principios rectores de la libertad de expresión en internet.

El principio de la neutralidad de la red busca que no se condicione, influya o restrinja la libertad de acceso y elección de los usuarios de utilizar, enviar, recibir u ofrecer cualquier contenido, aplicación o servicio legal por medio de internet, ya sea por medio de bloqueo, de filtración o de interferencia.⁹ Dicho principio, según la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos es “una condición necesaria para ejercer la libertad de expresión en internet en los términos del artículo 13 de la Convención Americana”.¹⁰ Es deber de los Estados garantizarlo, tomando las medidas que sean necesarias para que el principio de neutralidad sea efectivo.

En cuanto a leyes sancionadas efectivamente por el Congreso, podemos citar como ejemplos las Nº 5.653/2016 y Nº 6.083/2018. La primera de ellas, la ley Nº 5.653 “De protección de niños, niñas y adolescentes contra con-

⁷ Que es un recurso, ordinariamente y más en tiempos de crisis, fundamental para las democracias, desde una perspectiva individual como herramienta para no ser molestado a causa de opiniones y desde una perspectiva institucional como mecanismo de defensa del régimen democrático, que se vislumbra más claramente en su importancia bajo gobiernos autoritarios en los cuales el ejercicio de la libertad de expresión pueda tener consecuencias graves y negativas.

⁸ <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/110839>, último acceso: 5 de junio de 2019.

⁹ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Estándares para una internet libre, abierta e incluyente*, libro correspondiente al capítulo III del Informe Anual 2016, aprobado el 15 de marzo de 2017 por la CIDH, disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/INTERNET_2016_ESP.pdf, último acceso: 5 de junio de 2019.

¹⁰ http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/2014_04_22_IA_2013_ESP_FINAL_WEB.pdf, último acceso: 5 de junio de 2019.

tenidos nocivos de internet”,¹¹ sancionada en el año 2016, dice textualmente que busca proteger a niños, niñas y adolescentes de “contenidos considerados nocivos para su edad”, pero no especifica cuáles, lo cual deja en manos de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia la definición y el alcance de cuáles serán estos contenidos. Esta redacción ambigua constituye más un peligro a la libertad de expresión en internet que una herramienta de protección a niños y niñas. Porque si bien el objetivo de la ley es legítimo, la manera en que se previó legalmente resulta inadmisibles bajo los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos¹² para la limitación del derecho a la libertad de expresión.¹³

Una de las condiciones del Sistema Interamericano con la que esta ley no cumple es con el principio de legalidad. Según esta, no basta con que la ley haya sido sancionada por los procedimientos constitucionales establecidos, sino que además requiere un análisis de legalidad sustantiva: que la regulación sea suficientemente específica y clara para restringir la libertad de expresión. Al no especificar la citada ley cuáles son los “contenidos nocivos” que deberán ser “clasificados, eliminados y bloqueados” incumple con el citado principio. Y además delegar al órgano ejecutivo (cuyo proceso de toma de decisiones no es público) la definición del alcance de dichos contenidos es a todas luces un peligro para la libertad de expresión en internet. Organizaciones especializadas en la materia, como TEDIC,¹⁴ aconsejaron su rechazo antes de que sea sancionada.

Asimismo, tampoco satisface otras condiciones del Sistema Interamericano como son la necesidad y la proporcionalidad. No cumple con el filtro de necesidad puesto que no es idóneo el medio elegido. Tampoco es proporcional con el fin u objetivo legítimo que persigue. Actualmente existen herramientas para que el propio usuario bloquee el acceso a ciertas páginas y contenidos, es decir, los padres, los maestros, los adultos. No es adecuado que ese bloqueo provenga de terceros. En este caso, no solamente proviene del Estado sino que además de un órgano ejecutivo del mismo, que agrava la situación completamente.

Finalmente, la ley Nº 6.083/2018 “Que modifica la ley Nº 1.680/01 Código de la Niñez y la adolescencia”, como lo indica el título, modifica varios artículos del Código de la Niñez (artículos 29, 41, 92, 93, 94, 95, 96, 158, 159, 165, 167 y 175) de las cuales la modificación del artículo 29 es la que limita la libertad de expresión al disponer que:

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 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.

Como puede apreciarse, esta ley sigue la tendencia de limitar la libertad de expresión con el objetivo legítimo de proteger a los menores de edad.

¹¹ <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/5167/ley-n-5653-proteccion-de-ninos-ninas-y-adolescentes-contra-contenidos-nocivos-de-internet>, último acceso: 5 de junio de 2019.

¹² Para determinar si una limitación al derecho de libertad de expresión es legítima, en el Sistema Interamericano se elaboró un test tripartito que coloca tres condiciones que deben ser cumplidas en su totalidad: el principio de legalidad, el principio de legitimidad y el principio de necesidad y proporcionalidad.

¹³ Chocarro, Silvia, *Estándares internacionales de libertad de expresión: guía básica para operadores de justicia en América Latina*, Washington D.C., CIMA, agosto, 2017, p. 18, disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r37048.pdf>, último acceso: 5 de junio de 2019.

¹⁴ https://www.tedic.org/wp-content/uploads/2016/05/PUBLICACIÓN-sobre-el-proyecto-de-ley-de-contenidos-nocivos-TEDIC_18may-1.pdf, último acceso: 5 de junio de 2019.

Conclusiones

De acuerdo a lo reflejado en este trabajo, se evidencia la tendencia legislativa en los últimos años por regular internet a fin de precautelar legítimos intereses (protección de menores, seguridad del Estado, etcétera). Por otra parte, esta tendencia refleja los excesos cometidos al momento de establecer las regulaciones normativas en el uso de internet que afectan usualmente al discurso, la libertad de expresión y otras garantías constitucionales.

Establecer el punto de equilibrio en el cual la protección y la defensa de intereses legítimos no afecte, a su vez, la libertad de expresión y otros derechos fundamentales es parte del desafío que tienen hoy los órganos legislativos, como espacio natural de diseño y elaboración de disposiciones legislativas. Ante esto, percibimos, sin embargo, una necesidad de que los congresistas, responsables de tramitar los proyectos y de aprobar finalmente las leyes, tengan el conocimiento suficiente como para comprender las implicancias que poseen cada una de las iniciativas regulatorias sobre internet en el libre ejercicio de los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, teniendo, además, un mínimo conocimiento sobre disposiciones y principios del Sistema Interamericano de Derechos Humanos sobre la libertad de expresión y regulaciones en internet.

De los proyectos y leyes revisados, y recientemente aprobados, se evidencia una debilidad notoria en este punto, al constatar redacciones ambiguas, vagas y poco precisas en el alcance sobre lo que se busca efectivamente regular. Al no ser precisos en la redacción del texto, se aprueban instrumentos legislativos que muy bien pueden conceder facultades excesivas a órganos de control en la regulación del discurso en internet, desmesurada discrecionalidad a jueces y fiscales, interpretaciones “sobre-inclusivas”, así como censura política, que limita con ello el ejercicio de la libertad de expresión.

Por otra parte, es notoria la intención del legislador por regular a los proveedores de servicios de internet, cargando de manera desmedida la responsabilidad de evitar los potenciales delitos que puedan cometerse, en la acción de los proveedores. Se debe insistir, finalmente, para el caso paraguayo, en la necesidad de un mayor involucramiento ciudadano en el monitoreo de aquellos proyectos o leyes que condicionen la libertad de expresión en internet. Hoy en día son escasos los grupos de la sociedad civil que realizan el seguimiento especializado a estas temáticas, y se requiere ampliar las voces de otros sectores ciudadanos, como podrían ser las universidades.

Bibliografía

Constitución nacional, 1992.

Ley Nº 1.160/97 Código Penal paraguayo.

Legal Aguilar, Federico, *Libre acceso a la información en poder del Estado. Alcances y limitaciones, énfasis en la legislación paraguaya*, El Lector, Asunción, 2018.