

# LEYES PARA SILENCIAR

*Compendio de  
legislación vigente en  
Venezuela sobre  
libertad de expresión y  
acceso a la información  
pública*

## Un ordenamiento jurídico con deficiencias estructurales

El análisis de la situación de la libertad de expresión, el derecho a la información y el derecho de acceso a la información pública amerita una sistematización del ordenamiento jurídico que garantiza (o no) la vigencia de estos tres derechos fundamentales para la existencia de una auténtica democracia.

El Instituto Prensa y Sociedad de Venezuela (IPYS Venezuela) se ha dedicado durante casi dos décadas a visibilizar los desafíos que existen en nuestro país para que la ciudadanía en general y los profesionales de la comunicación social puedan disponer de información plural y suficiente que les permita:

**1)** el ejercicio de otros derechos, **2)** una participación autónoma en la gestión pública y **3)** hacer contribuciones para la consolidación de las libertades.

La actividad legislativa en Venezuela ha estado afecta-

da por deficiencias estructurales, como la falta de independencia de los órganos del poder público y la falta de contrapesos institucionales.

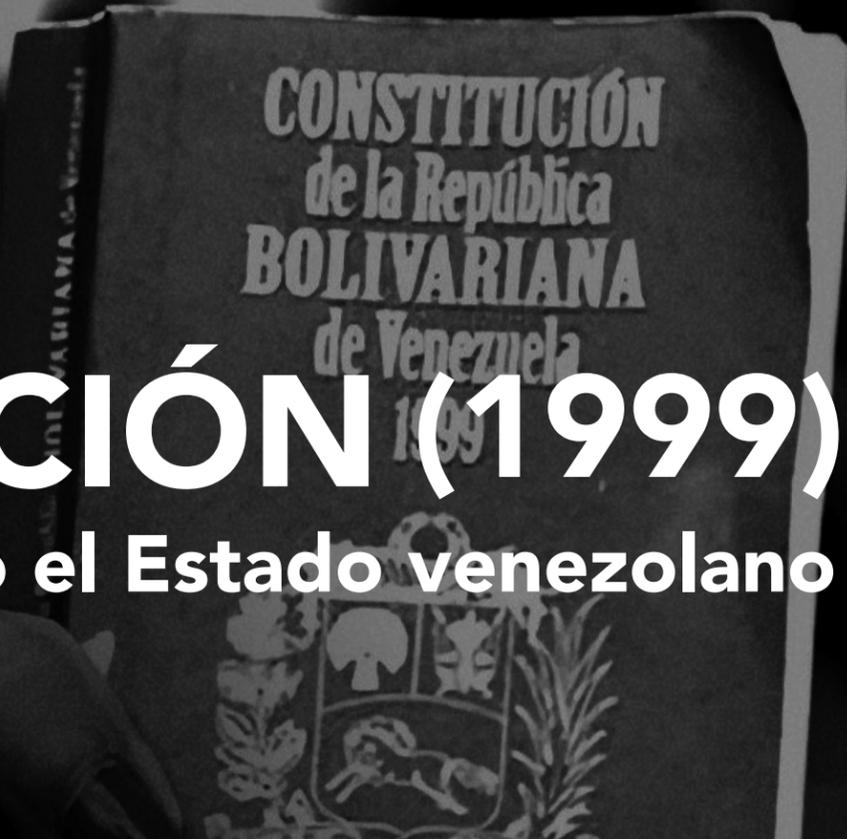
Como aporte al debate, IPYS Venezuela presenta *Leyes para silenciar*, un compendio de leyes vigentes que involucran la libertad de expresión, el derecho a la información y el derecho de acceso a la información pública.

La aspiración es que este compendio de leyes sirva como una herramienta para profundizar en el análisis, sobre la base de una visión panorámica, retrospectiva y prospectiva, a efectos de que la ciudadanía organizada pueda conocer y asumir los desafíos planteados.

En ese orden de ideas *Leyes para silenciar* está construido en orden cronológico y en forma esquemática. Sobre la Constitución (que consagra los principios rectores para ga-

rantizar los derechos en cuestión) y cada una de las cinco leyes analizadas, precisamos: contexto, artículos controversiales, y los casos ilustrativos documentados por IPYS Venezuela.

Este esfuerzo de sistematización incluye la identificación de los estándares de protección más favorables, de modo de precisar la responsabilidad del Estado venezolano en cada caso.



# CONSTITUCIÓN (1999)

La norma que refundó el Estado venezolano

[Disponible aquí](#)

## CONTEXTO / Nuevo régimen político con la mira en la libertad de expresión y el derecho a la información

Las disposiciones constitucionales, en general, y las relativas a la libertad de expresión y el derecho a la información corresponden a la refundación del Estado luego de la ascensión de Hugo Chávez a la presidencia de Venezuela en 1999.

La nueva Carta Magna sería el fundamento de un nuevo régimen político que activó alarmas sobre los principios que definen la democracia, en la medida en que no bastan elecciones periódicas sino plena vigencia del Estado de Derecho y garantías suficientes para el cabal ejercicio de todos los derechos humanos.

La orientación al socialismo no se hizo explícita sino después de la reelección de Chávez en la presidencia de la República, en 2006. Al año siguiente, Chávez propone una reforma constitucional

que fue rechazada por la mayoría del electorado. Sin embargo, insistiría en la enmienda constitucional para perpetuarse en el poder a través de la posibilidad de reelección indefinida de todos los mandatos de elección popular, lo cual fue logrado en 2009, por la cooptación del Poder Electoral por parte del Poder Ejecutivo.

A diferencia de la Carta Magna previa (1961), en la Constitución de 1999 la libertad de expresión y el derecho a la información son enunciados en artículos separados.

Esa distinción es relevante a efectos de la consideración del derecho a la información como un derecho fundamental cuyas garantías para su ejercicio no pueden ser restringidas, ni siquiera en estados de excepción (artículo 337).

Además, el derecho de acceso a la información pública consagrado en el artículo 51 es reforzado por un segundo artículo (el 143) lo cual implica un avance en términos de garantías.

## ARTÍCULOS

### Artículo 51.

Toda persona tiene el derecho de presentar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad, funcionario público o funcionaria pública sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos o éstas, y de obtener oportuna y adecuada respuesta. Quienes violen este derecho serán sancionados o sancionadas conforme a la ley, pudiendo ser destituidos o destituidas del cargo respectivo.

### Artículo 57.

Toda persona tiene derecho a expresar libremente sus pensamientos, sus ideas u opiniones de viva voz, por escrito o mediante cualquier otra forma de expresión, y de hacer uso para ello de cualquier medio de comunicación y difusión, sin que pueda establecerse censura.

Quien haga uso de este derecho asume plena responsabilidad por todo lo expresado. No se permite el anonimato, ni la propaganda de guerra, ni los mensajes discriminatorios, ni los que promuevan la intolerancia religiosa.

# CONTROVERSIA

## Oportunidad, veracidad e imparcialidad discrecionales

Se prohíbe la censura a los funcionarios públicos o funcionarias públicas para dar cuenta de los asuntos bajo sus responsabilidades.

### Artículo 58.

La comunicación es libre y plural, y comporta los deberes y responsabilidades que indique la ley. Toda persona tiene derecho a la información oportuna, veraz e imparcial, sin censura, de acuerdo con los principios de esta Constitución, así como a la réplica y rectificación cuando se vea afectada directamente por informaciones inexactas o agraviantes.

Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a recibir información adecuada para su desarrollo integral.

### Artículo 143.

Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a ser informados e informadas oportuna y verazmente por la Administración Pública, sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados e interesadas, y a conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular. Asimismo, tienen acceso a los archivos y registros administrativos, sin perjuicio de los límites aceptables dentro de una sociedad democrática en materias relativas a seguridad interior y exterior, a investigación criminal y a la intimidad de la vida privada, de conformidad con la ley que regule la materia de clasificación de documentos de contenido confidencial o secreto. No se permitirá censura alguna a los funcionarios públicos o funcionarias públicas que informen sobre asuntos bajo su responsabilidad.

La fuente de mayores desacuerdos sobre las disposiciones constitucionales vigentes en Venezuela a partir de 1999 fue la adjetivación del derecho a la información, a modo de requisitos constitutivos imprescindibles. Establecer como principio rector que la información como bien jurídico se limitaba a aquella que fuera “oportuna, veraz e imparcial”, abrió espacios para la suspicacia, precisamente, sobre la imparcialidad del actor institucional que haría la correspondiente evaluación a efectos de determinar si una información se ajusta a tales requerimientos establecidos en la Carta Magna. Incluso, era razonable la discusión sobre la concurrencia o no de oportunidad, veracidad e imparcialidad.

A través de la sentencia 1.013, emitida el 12 de junio de 2001, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) estableció:

“Hay falta de veracidad, cuando no se corresponden los hechos y circunstancias difundidas, con los elementos esenciales (no totales) de la realidad.

“Cuando la información ha sido supuestamente contrastada por el medio antes de su divulgación, aunque tenga errores o inexactitudes, la información puede considerarse veraz, ya que tiene una correspondencia básica con la realidad, y no puede exigirse a quien busca la información, que va a beneficiar a las personas que tienen el derecho a ella, una meticulosidad y exactitud que choca con la rapidez sobre la captura de la noticia, con la dificultad de comprobar la fiabilidad de la fuente de la misma (la cual muchas veces es oficial) o con las circunstancias a

veces oscuras como sucede con los hechos que interesan al público, etc.”

A pesar de lo establecido por el TSJ, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela, publicado en 2003, advirtió:

“Los condicionamientos de veracidad, imparcialidad y oportunidad (...) son contrarios a la jurisprudencia del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. La Corte Interamericana ha dicho que ‘no sería lícito invocar el derecho de la sociedad a estar informada verazmente para fundamentar un régimen de censura previa supuestamente destinado a eliminar las informaciones que serían falsas a criterio del censor’.”

Los principios constitucionales que garantizan la libertad de expresión, el derecho a la información y el derecho de acceso a la información pública se han desdibujado a través de leyes cada vez más restrictivas sustentadas en interpretaciones artificiosas, de acuerdo con los intereses coyunturales del gobierno, que, además, han sido convalidadas por el Tribunal Supremo de Justicia.

## CASOS DOCUMENTADOS POR IPYS VENEZUELA

De acuerdo con los registros del Instituto Prensa y Sociedad de Venezuela (IPYS Venezuela), en los últimos 10 años se contabilizaron **3.578 violaciones a las garantías informativas de los periodistas, medios y ciudadanos**. En medio de este escenario cada vez más hostil que pone al ejercicio del periodismo en mayor vulnerabilidad, la censura sistemática ejercida desde el poder gubernamental ha logrado imponerse contra la libertad de expresión y el acceso a la información pública en el país.

# LEY ORGÁNICA DE TELECOMUNICACIONES (2000 - REFORMA EN 2010)

## La legislación que dio origen a Conatel

Disponible [aquí](#)

### CONTEXTO / Construcción de una hegemonía comunicacional en Venezuela

La Comisión Legislativa, como instancia de transición entre la Asamblea Nacional Constituyente y la Asamblea Nacional establecida en la Constitución de 1999, sancionó la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (1° de junio de 2000). Dicha ley fue el sustento de una nueva institucionalidad regulatoria del derecho a la información en Venezuela, específicamente mediante la creación de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel), un organismo adscrito al Poder Ejecutivo.

En 2006, después de su reelección, Hugo Chávez proclamó el carácter socialista del régimen político venezolano. A partir de ese momento, se tomaron medidas más radicales orientadas a la consolidación del llamado Socialismo Bolivariano del siglo XXI. En 2007, el ministro de Información y Comunicación, Andrés Izarra, dijo

en forma expresa que el gobierno de Chávez pretendía una hegemonía comunicacional: “Nosotros tenemos que hacer que el pensamiento y los valores socialistas de lo colectivo, lo solidario, lo social predominen como valores sobre los del capitalismo. Y hegemonía en el sentido gramsciano es eso, que un grupo cultural convenga a otro grupo de sus valores, principios e ideas. Nosotros hacemos una propuesta de que sean una serie de medidas en varios ámbitos para construir la hegemonía comunicacional e informativa que permita la batalla ideológica y cultural para impulsar el socialismo”.

Las amenazas a la libertad de expresión y el derecho a la información procedentes de la Conatel se consolidaron con la reforma de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones promovida por el oficialismo y vigente a partir

de 2011. En esa oportunidad se instauró el criterio de vencimiento del lapso de concesión (como un eufemismo de revocatoria) el cual fue fijado en 15 años. Ello le permitía al Poder Ejecutivo mayor holgura en la administración del espacio radioeléctrico.

En 2016, la Asamblea Nacional, integrada mayoritariamente por diputados opositores al gobierno de Nicolás Maduro, realizó una reforma a la Ley Orgánica de Telecomunicaciones y, entre los cambios, destaca la fijación de un plazo de 20 años de vigencia para las concesiones del espacio radioeléctrico. Sin embargo, el TSJ declaró la nulidad de la reforma.

# ARTÍCULOS

## Artículo 3.

El régimen integral de las telecomunicaciones y del espectro radioeléctrico, es de la competencia del Poder Público Nacional y se regirá por esta Ley, sus reglamentos y demás disposiciones normativas que con arreglo a ellas se dicten. Las autoridades nacionales, estatales y municipales prestarán a los funcionarios de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, la colaboración necesaria para el cabal, oportuno y efectivo cumplimiento de sus funciones.

## Artículo 7.

El espectro radioeléctrico es un bien del dominio público de la República Bolivariana de Venezuela, para cuyo uso y explotación deberá contar con la respectiva concesión, de conformidad con la ley.

## Artículo 27.

Si a juicio de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones la solicitud de habilitación administrativa del interesado resulta oscura, inexacta o incompleta, dictará un acto suficientemente motivado mediante el cual ordenará al interesado corregirlos defectos de la solicitud en un lapso de quince días hábiles contados a partir de su notificación. Si el interesado no corrige o completa los aspectos de su solicitud, que se le hubiesen indicado en el plazo mencionado, o lo hace en forma distinta a la señalada, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones dictará un acto en el cual se declarará inadmisibles la solicitud, ordenará el archivo de la misma y dará por concluido el procedimiento.

## Artículo 73.

La concesión de uso del espectro radioeléctrico es un acto administrativo unilateral mediante el cual el órgano rector o la Comisión Nacional de Telecomunicaciones según sea el caso, otorga o renueva, por tiempo limitado, a una persona natural o jurídica la condición de concesionario para el uso y explotación de una determinada porción del espectro radioeléctrico, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en esta

Ley. Sin perjuicio de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, las relaciones derivadas de una concesión se regularán en el respectivo contrato de concesión.

La duración de las concesiones a que hace referencia el presente artículo no podrá exceder de quince años. Los concesionarios interesados en continuar el uso y la explotación de porciones del espectro radioeléctrico podrán solicitar la renovación con noventa días continuos de anticipación a la fecha de vencimiento de aquélla de la cual sean titulares. En todo caso, la condición de titular de una concesión de uso y explotación de determinadas porciones del espectro radioeléctrico no implicará, para el solicitante, un derecho subjetivo o de preferencia a la renovación de la misma. El órgano rector decidirá lo conducente dentro de los noventa días continuos siguientes a la solicitud.

## CONTROVERSIA

### Monopolio gubernamental sobre el espacio radioeléctrico

Más que garantizar el derecho a la información, la Conatel se ha concentrado en su rol punitivo, lo cual, en la práctica, constituye una amenaza constante que no se limita a los prestadores de servicios y las personas dedicadas a la comunicación social, sino a la ciudadanía en general, en la medida en que las decisiones unilaterales del organismo regulador restringían su derecho a recibir información pluralmente.

El control de las telecomunicaciones en Venezuela, en manos de la Conatel, (que es lo mismo que decir en manos del Poder Ejecutivo), derivó en un monopolio gubernamental sobre el espacio radioeléctrico en perjuicio de una gestión democrática del mismo. La mención expresa de la noción de hegemonía comunicacional con el propósito de consolidar el llamado Socialismo del siglo XXI dio lugar a un sectarismo sin precedentes en la historia de Venezuela.

## CASOS DOCUMENTADOS POR IPYS VENEZUELA

El 27 de mayo de 2022 se cumplieron 15 años de la clausura de RCTV, la televisora más antigua de Venezuela. Además, otros **323 medios han desaparecido por** la aplicación de una política de Estado que, más tarde y en forma expresa, se enunciaría como **hegemonía comunicacional**.

Desde 2005, la Conatel ha ejercido más de 150 acciones de censura, y suspendido la señal de seis televisoras extranjeras en el país. Entre los canales de televisión suspendidos están: 24 Horas (Chile), CNN Español (Estados Unidos), El Tiempo Televisión (Colombia), Caracol (Colombia), RCN (Colombia) y Todo Noticias (Argentina).

# LEY DE RESPONSABILIDAD SOCIAL EN RADIO Y TELEVISIÓN

(2004-REFORMA 2010)

El instrumento legal de férrea aplicación

Disponible [aquí](#)

## CONTEXTO

Fortalecimiento de un andamiaje restrictivo de los derechos informativos

Luego del golpe de Estado de abril de 2002, el gobierno presidido por Hugo Chávez persistió en sus ataques a la prensa venezolana y, a tales efectos, se fortaleció un andamiaje restrictivo de la libertad de expresión y el derecho a la información.

La mayoría de los medios tradicionales (radio y televisión) ejercían la función contralora de la gestión pública, como corresponde, pero la intolerancia a la crítica del gobierno de Chávez iba en aumento.

Además de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (2000), la Asamblea Nacional mayoritariamente integrada por diputados oficialistas, sancionó la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión. La noción de responsabilidad social fue el asidero de una normativa restrictiva que sería aplicada

férreamente por un Directorio de Responsabilidad Social (cinco de sus nueve miembros son designados por el Poder Ejecutivo y las decisiones se aprueban por mayoría simple) y convalidada por los operadores del sistema de administración de justicia cooptados por el Poder Ejecutivo. Entre las facultades del Directorio de Responsabilidad Social destaca: "Establecer e imponer las sanciones a que haya lugar de conformidad con esta Ley".



## ARTÍCULOS

### Artículo 33. Medidas Cautelares

En el curso del procedimiento sancionatorio o de cualquier índole, incluso en el acto de apertura, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones podrá de oficio o a solicitud de parte, dictar las siguientes medidas cautelares:

1. Ordenar a los prestadores de servicios de Radio, Televisión, Difusión por Suscripción o proveedores de medios electrónicos, abstenerse de difundir mensajes que infrinjan los supuestos establecidos en esta Ley.
2. Adicionalmente, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones podrá de oficio o a solicitud de parte, en el curso del procedimiento sancionatorio, incluso en el acto de apertura, dictar medidas cautelares innominadas, en aras de garantizarla protección de los derechos de los usuarios y usuarias de los servicios de radio, televisión, difusión por suscripción y proveedores de medios electrónicos, especialmente aquellos inherentes a los niños, niñas y adolescentes y a la seguridad de la Nación.

## Artículo 20.

### Directorio de Responsabilidad Social

Se crea un Directorio de Responsabilidad Social, el cual estará integrado por el Director o Directora General de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, quien lo presidirá, y un representante por cada uno de los organismos siguientes: el Ministerio del Poder Popular u organismo con competencia en materia para la comunicación y la información, el Ministerio del Poder Popular u organismo con competencia en materia de cultura, el Ministerio del Poder Popular u organismo con competencia en materia de educación y deporte, el Ministerio del Poder Popular u organismo con competencia en materia de pueblos indígenas, el ente u organismo con competencia en materia de protección al consumidor y al usuario, el Instituto Nacional de la Mujer, el Consejo Nacional de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, un representante por las iglesias, dos representantes de las organizaciones de los usuarios y usuarias inscritas ante la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, y un docente en representación de las escuelas de comunicación social de las universidades nacionales. Los titulares de cada Ministerio del Poder Popular u organismo del Estado, designarán a su respectivo representante principal y su suplente. El representante principal y el suplente del Consejo Nacional de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, serán designados por sus integrantes. La representación de las iglesias, de los usuarios y usuarias y de las escuelas de comunicación social de las universidades nacionales, previstas en este artículo, será decidida en asamblea de cada sector convocada por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones para tal fin, de conformidad con las normas respectivas para asegurar la representatividad de los miembros a ser elegidos. Los miembros suplentes del directorio llenarán las faltas temporales de sus respectivos cargos

principales. El Directorio de Responsabilidad Social sesionará válidamente con la presencia del Presidente o Presidenta o su suplente y cinco de sus miembros. Las decisiones se tomarán por mayoría simple. El Presidente o Presidenta del Directorio designará a un funcionario o funcionaria de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones para que ejerza las funciones de secretario o secretaria del Directorio de Responsabilidad Social, sin derecho a voto. Mediante reglamento interno se establecerán las demás normas de funcionamiento del directorio. El Directorio de Responsabilidad Social tendrá las competencias siguientes:

1. Discutir y aprobar las normas técnicas derivadas de esta Ley.
2. Establecer e imponer las sanciones a que haya lugar de conformidad con esta ley.
3. Discutir y aprobar las recomendaciones que se deban proponer a la persona titular del Órgano de adscripción de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, en cuanto a la revocatoria de habilitaciones o la no renovación de las concesiones.



## Artículo 27. Prohibiciones

En los servicios de radio, televisión y medios electrónicos, no está permitida la difusión de los mensajes que:

1. Inciten o promuevan el odio y la intolerancia por razones religiosas, políticas, por diferencia de género, por racismo o xenofobia.

2. Inciten o promuevan y/o hagan apología al delito.3. Constituyan propaganda de guerra.

4. Fomenten zozobra en la ciudadanía o alteren el orden público. 5. Desconozcan a las autoridades legítimamente constituidas.

6. Induzcan al homicidio.

7. Inciten o promuevan el incumplimiento del ordenamiento jurídico vigente. Los proveedores de medios electrónicos deberán establecer mecanismos que permitan restringir, sin dilaciones, la difusión de mensajes divulgados que se subsuman en las prohibiciones contenidas en el presente Artículo, cuando ello sea solicitado por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones en ejercicio de sus competencias, en cuyo caso se aplicará el procedimiento previsto en el artículo 33 de la presente Ley. Los proveedores de medios electrónicos serán responsables por la información y contenidos prohibidos a que hace referencia el presente artículo, en aquellos casos que hayan originado la transmisión, modificado los datos, seleccionado a los destinatarios o no hayan limitado el acceso a los mismos, en atención al requerimiento efectuado por los Órganos con competencia en la materia.

Parágrafo Primero. Los responsables de los medios electrónicos serán sancionados con multa desde cincuenta hasta doscientos Unidades Tributarias (50 hasta 200 U.T.),

cuando violen cualquiera de las prohibiciones contenidas en el presente artículo.

Parágrafo Segundo. Los proveedores de medios electrónicos que no atiendan las solicitudes realizadas por los Órganos competentes a los fines de dar cumplimiento a las disposiciones de la presente Ley, serán sancionados con multa de hasta un cuatro por ciento (4%) de los ingresos brutos generados en el ejercicio fiscal inmediatamente anterior a aquel en el cual se cometió la infracción.



# CONTROVERSIA

## Limitaciones y sanciones excesivas con efecto amedrentador

La CIDH fue uno de los primeros organismos de protección de derechos humanos que activó las alarmas. En un comunicado de prensa, publicado el 30 de noviembre de 2004, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH advirtió que “el proyecto mantiene extensas limitaciones al contenido de los programas de radio y televisión, en amplias franjas horarias, que podrían vulnerar las disposiciones convencionales”.

“La utilización de términos vagos, sumado a la existencia de sanciones que podrían ser excesivas, pueden causar un efecto amedrentador sobre los medios de comunicación y los periodistas, limitando el flujo de información sobre cuestiones de interés público”, prosigue el comunicado.

La CIDH agregó: “Resulta preocupante también que el proyecto aprobado crea un Directorio de Responsabilidad Social y un Consejo de Responsabilidad con facultades muy amplias. Tratándose de un Proyecto que impone numerosas sanciones, las atribuciones que se conceden a los órganos de control y sanción que están formados por mayoría estatal, pueden resentir el ejercicio de la libertad de expresión en Venezuela”.

A través de una reforma en 2010, a la normativa se incorporaron los medios electrónicos y, de esa forma, las restricciones impuestas en materia de radio y televisión se extendieron al entorno digital y, particularmente, a la conversación pública en redes sociales.

La ley reformada amplió las facultades sancionatorias del Poder Ejecutivo, así como las llamadas medidas cautelares que implicaban la restricción o prohibición de difusión de contenidos (texto, imagen, sonido o contexto, se específica en la reforma), al tiempo que los procedimientos administrativos para afrontar las medidas restrictivas se tornaron más complejos, por ejemplo mediante la extensión de los lapsos de evacuación de pruebas y para emitir respuestas definitivas.

Emergió el bloqueo digital como un mecanismo de censura directa, aunque se delegó la vigilancia y ejecución de medidas a los proveedores de medios electrónicos, los cuales quedaron facultados para “establecer mecanismos que permitan restringir, sin dilaciones, la difusión de mensajes divulgados que se subsuman en las prohibiciones”. Si los proveedores no cumplieran tal disposición serían sancionados con multas.

Sobre el bloqueo a portales, la [Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet](#), establece: “El bloqueo obligatorio de sitios web enteros, direcciones IP, puertos, protocolos de red o ciertos tipos de usos (como las redes sociales) constituye una medida extrema—análoga a la prohibición de un periódico o una emisora de radio o televisión— que solo podría estar justificada conforme a estándares internacionales, por ejemplo, cuando sea necesaria para proteger a menores del abuso sexual”.

También surgió la figura de “terrorismo mediático”, artificiosamente incorporada a la retórica oficial, pues fue prohibida la difusión de mensajes que pudieran causar “zozobra en la ciudadana”, sin que quedara suficientemente precisado cómo ponderar tal zozobra.

La Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos también prohibió mensajes que, a criterio del Directorio de Responsabilidad Social, desconozcan a las autoridades legítimamente constituidas.

Una de las mayores amenazas es la posibilidad establecida en el artículo 33 de dictar medidas cautelares, que en la práctica constituyen órdenes de abstención de difusión de contenidos; es decir, censura previa.

## CASOS DOCUMENTADOS POR IPYS VENEZUELA

Los registros de IPYS Venezuela muestran cómo la política de control y censura fue particularmente masiva en 2017, año en el que ascendió a 49 el número de estaciones de radio censuradas por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel), bajo el argumento de que eran medios carentes de concesión, lo que también afectó a estaciones que habían formulado sus solicitudes hasta diez años atrás, sin obtener la respuesta estatal. Esta ola de cierres de estaciones de radio solo es comparable con la actuación que tuvo esta institución en 2009, cuando ordenó el cierre de 32 emisoras.

Las garantías digitales de los venezolanos también están siendo obstaculizadas por los bloqueos a sitios web informativos nacionales y extranjeros, ejercidos desde proveedores públicos y privados bajo órdenes de la Conatel. Durante 2021, los observatorios de intermitencias en internet consultados por IPYS Venezuela constataron episodios de censura en los portales de 38 medios de comunicación y dos organizaciones de Derechos Humanos.

# LEY CONSTITUCIONAL CONTRA EL ODIO Y POR LA CONVIVENCIA PACÍFICA Y LA TOLERANCIA

La normativa que usa “los delitos de odio” para censurar

Disponible [aquí](#)

## CONTEXTO / Mayor silenciamiento del debate público sobre la gestión gubernamental

La represión gubernamental en 2017 causó 160 personas muertas en manifestaciones contra la gestión de Nicolás Maduro, según los registros del Observatorio Venezolano de Conflictividad Social. El incremento de la protesta tuvo eco en los contenidos difundidos a través de medios de comunicación y redes sociales, ante lo cual el gobierno reaccionó con mayor censura, a través del recrudecimiento del andamiaje jurídico para restringir la libertad de expresión y el derecho a la información.

Desde el año anterior, la Asamblea Nacional estaba en manos de la oposición, pero el Tribunal Supremo de Justicia se encargó de anular sus facultades legislativas y contraloras.

El oficialismo recurrió a la figura de la Asamblea Nacional Constituyente, teóricamente destinada a la refundación del Estado y a la elaboración de una nueva

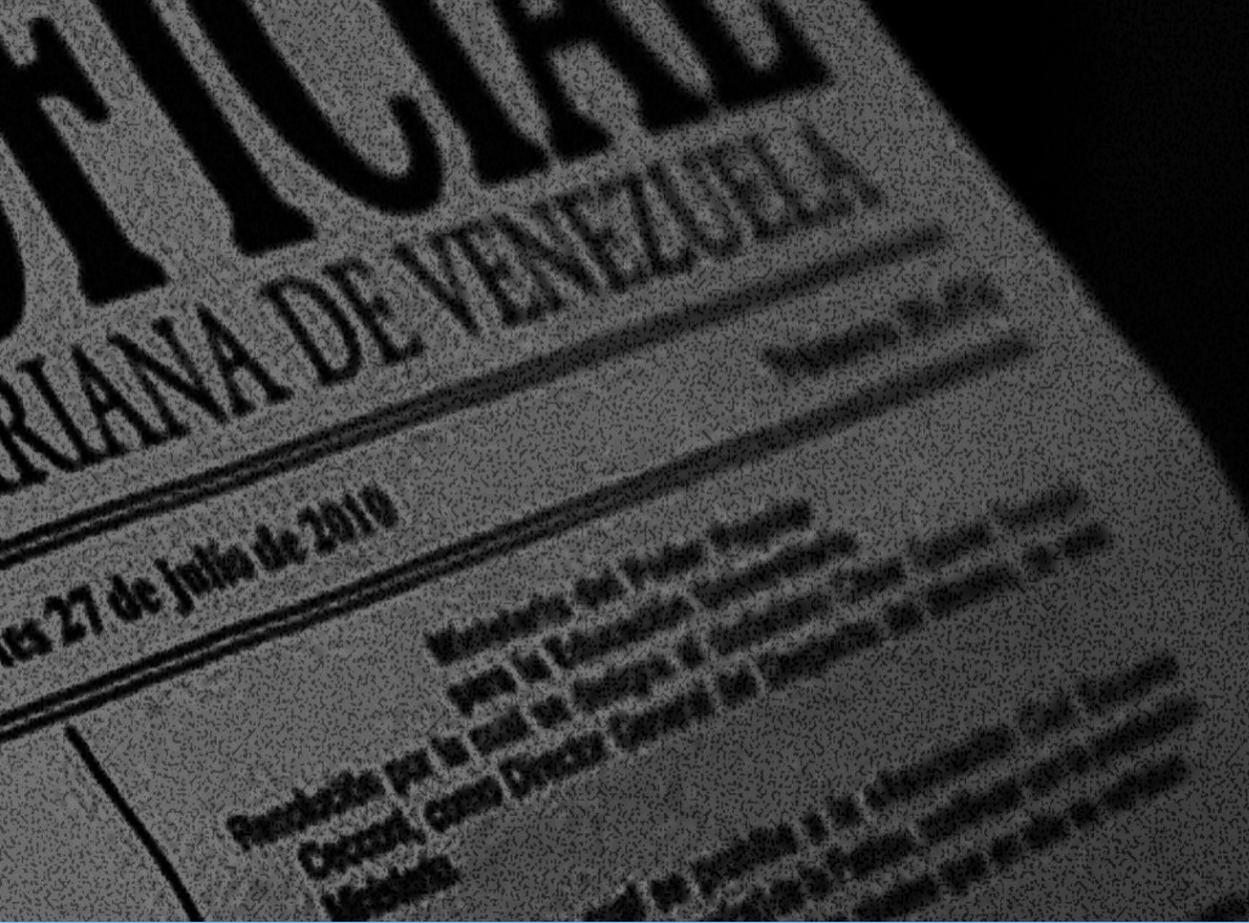
Constitución, y se desempolvó el criterio según el cual el llamado “poder constituyente” estaba por encima de todos los órganos del poder constituido.

Desde la Asamblea Nacional Constituyente se sancionaron leyes para favorecer los intereses coyunturales del oficialismo, entre ellos acallar el debate público sobre la gestión gubernamental y, en particular, contra la actuación de los funcionarios públicos. Una de esas leyes fue la Ley contra el Odio, la Intolerancia y por la Convivencia Pacífica, vigente a partir de su publicación en Gaceta Oficial, el 10 de noviembre de 2017.

El presidente Nicolás Maduro formalizó la solicitud de la nueva normativa ante la Asamblea Nacional Constituyente. En la reseña del acto realizada por el canal pro-gubernamental Telesur se señala el destinatario de las sanciones: “Esta ley pretende

contrarrestar la campaña de odio y violencia que ha sido promovida por los sectores extremistas de la oposición, que en los últimos meses ha dejado al menos 100 personas fallecidas y más de mil heridos”.

En el Informe Anual de la CIDH correspondiente a 2021, se indica que “la Asamblea Nacional Constituyente funcionó como un parlamento paralelo, atribuyéndose competencias de otros poderes públicos para garantizar la concentración de poder en cabeza del Presidente de la República mientras la Asamblea Nacional estaba conformada por mayorías opositoras. Por tal motivo, este cuerpo constituyente fue desarticulado antes del 5 de enero de 2021, fecha de instalación de la nueva composición del parlamento”.



## ARTÍCULOS

### Artículo 11.

Los partidos políticos y organizaciones políticas cuyas declaraciones de principios, actas constitutivas, programas de acción política, estatutos o actividades se funden o promuevan el fascismo, la intolerancia o el odio nacional, racial, étnico, religioso, político, social, ideológico, de género, orientación sexual, identidad de género, expresión de género y de cualquier otra naturaleza que constituya incitación a la discriminación y la violencia no podrán ser inscritos o constituidos ante el Consejo Nacional Electoral. Así mismo, se revocará la inscripción de aquellos partidos políticos y organizaciones políticas que incumplan lo previsto en la presente disposición.

Los partidos políticos y organizaciones políticas contemplarán dentro de sus normas disciplinarias la medida preventiva de suspensión y la sanción de expulsión de las personas que contravengan la presente Ley Constitucional. En caso de abstenerse de incluir dichas normas o de iniciar, tramitar y decidir oportunamente los procedimientos disciplinarios por estos motivos, el Consejo Nacional Electoral revocará su inscripción.

Se prohíbe facilitar o permitir la constitución o funcionamiento de personas jurídicas de derecho privado, así como de movimientos y organizaciones sociales que incumplan con lo previsto en el presente artículo.

### Artículo 14.

La difusión de mensajes a través de las redes sociales y medios electrónicos que promuevan la guerra o inciten al odio nacional, racial, étnico, religioso, político, social, ideológico, de género, orientación sexual, identidad de género, expresión de género y de cualquier otra naturaleza que constituya incitación a la discriminación, la intolerancia o la violencia a través se encuentra prohibida.

Las personas jurídicas que administran las redes sociales y medios electrónicos se encuentran obligadas a cumplir estrictamente lo dispuesto en esta disposición y adoptarán las medidas adecuadas para prevenir la difusión de estos mensajes. A tal efecto, deberán retirar inmediatamente de su difusión cualquier propaganda o mensaje que la contravenga.

### Artículo 17.

La Comisión para la Promoción y Garantía de la Convivencia Pacífica tiene las siguientes atribuciones: 1. Diseñar la política pública dirigida al fortalecimiento y garantía del respeto, la tolerancia, la diversidad, la paz y tranquilidad pública, así como a la erradicación de toda forma de violencia, odio e intolerancia y demás conductas asociadas directa o indirectamente a éstas. 2. Convocar y coordinar con los diversos órganos y entes del Poder

Público para la formulación, ejecución y control de la política pública destinada a promover y garantizar la convivencia pacífica. Asamblea Nacional Constituyente 3. Formular propuestas de normas, medidas, directrices y recomendaciones para ser presentadas ante las autoridades públicas a los fines de su consideración. 4. Dictar medidas de aplicación inmediata por parte de todos los órganos y entes del Poder Público. 5. Realizar los estudios, diagnósticos y evaluaciones necesarias para la formulación, ejecución y control de la política pública destinada a promover y garantizar la convivencia pacífica. 6. Realizar consultas públicas sobre las materias de competencia de la Comisión. 7. Diseñar, organizar y gestionar la participación de todos los sectores sociales en el cumplimiento de sus objetivos. 8. Organizar eventos, seminarios, foros, encuentros, nacionales e internacionales, destinados a conocer, difundir e incrementar la comprensión y compromiso con el desarrollo de la política pública destinada a promover y garantizar la convivencia pacífica. 9. Promover medidas, acciones y políticas encaminadas a difundir la cultura de la paz, la tolerancia, el respeto y la diversidad en los procesos educativos, culturales, sociales, deportivos, artísticos, culturales, comunales, recreativos y comunicacionales. 10. Diseñar las medidas, políticas y normas que orienten las políticas de prevención y control dirigidas especialmente a la reducción y erradicación de la violencia, intolerancia y otras formas de odio, incluyendo la presentación ante la Asamblea Nacional Constituyente de las propuestas de modificaciones a normativas, políticas y medidas que deban dictarse o implementarse. 11. Presentar informes periódicos a la Asamblea Nacional Constituyente sobre el cumplimiento de su mandato, bajo los principios de eficiencia, transparencia y responsabilidad. 12. Dictar su Reglamento Interno.

### Artículo 20.

Quien públicamente o mediante cualquier medio apto para su difusión pública fomente, promueva o incite al odio, la discriminación o la violencia contra

una persona o conjunto de personas, en razón de su pertenencia real o presunta a determinado grupo social, étnico, religioso, político, de orientación sexual, de identidad de género, de expresión de género o cualquier otro motivo discriminatorio será sancionado con prisión de diez a veinte años, sin perjuicio de la responsabilidad civil y disciplinaria por los daños causados.

### Artículo 22.

El prestador de servicio de radio o televisión que difunda mensajes que constituyan propaganda a favor de la guerra o apología del odio nacional, racial, religioso, político o de cualquier otra naturaleza serán sancionados con la revocatoria de la concesión, de conformidad con el procedimiento establecido en la Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos. Asamblea Nacional Constituyente. En el caso de las redes sociales y medios electrónicos si la difusión de los mensajes a que hace referencia este artículo, no es retirada dentro de las seis horas siguientes a su publicación, la persona jurídica responsable de la misma será sancionada con multa desde cincuenta mil a cien mil unidades tributarias. Así mismo, dará lugar al bloqueo de los portales, sin perjuicio de la responsabilidad penal y civil a que hubiere lugar.

El prestador de servicio de radio o televisión durante la difusión de mensajes en vivo y directo, solo será responsable de las infracciones previstas en la presente Ley o de su continuación, cuando la Administración demuestre en el procedimiento que aquél no actuó de forma diligente.

# CONTROVERSIA

## Inhibición de la crítica, efecto intimidatorio, y sanciones penales desproporcionadas

"Tendrá el efecto sistemático de inhibir la crítica al interior del país, porque todos los seres humanos tienen temores naturales de sufrir en un régimen sin garantías; es mucho más grave de lo que parece a primera vista", advirtió el para entonces Relator Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, Edison Lanza, sobre la Ley contra el Odio.

Además, como lo ha reiterado la CIDH: "El artículo 13 de la Convención Americana no solo protege las expresiones inofensivas o indiferentes sino también aquellas que "ofenden, chocan, inquietan, resultan ingratas o perturban al Estado o a cualquier sector de la población" en el entendido de que son necesarias en una sociedad democrática, abierta, plural y tolerante".

Aparte de las disposiciones restrictivas de la reforma de la Ley de Responsabilidad en Radio y Televisión (2010), para extender su ámbito de aplicación a los medios electrónicos, con la Ley contra el Odio se pretendió dar mayor soporte jurídico a la revocatoria de concesiones y, ahora, al bloqueo de los portales informativos. Y, por si fuera poco, se establece la amenaza de acciones penales contra los emisores de mensajes que pudieran ser calificados como fomento, promoción y/o incitación al odio.

La CIDH ha sido enfática en materia de restricciones en el entorno digital: "En todos los casos, las medidas de restricción deben contar con salvaguardas que eviten el abuso, como la transparencia respecto de los contenidos cuya remoción haya sido ordenada, así como información pormenorizada sobre su necesidad y justificación. A su vez, cualquier medida de este tipo debe ser adoptada solamente cuando sea la única medida disponible para alcanzar una finalidad imperativa y resultar estrictamente proporcionada al logro de dicha finalidad (...) no sobra indicar que los sistemas de bloqueo y filtrado de contenidos en Internet han generado con frecuencia el bloqueo de sitios de Internet y contenidos legítimos, y que algunos gobiernos han utilizado esta capacidad para impedir que la población pueda tener acceso a información fundamental de interés público que los gobiernos están interesados en ocultar".

Específicamente en materia de discursos de odio, la CIDH también ha advertido que "las medidas de bloqueo o filtrado de contenidos tendientes a combatir el discurso de odio son medidas de ultima ratio, y solamente deben adoptarse cuando sean necesarias y proporcionadas con la finalidad imperativa que persiguen. Los Estados que adopten estas medidas deben además diseñarlas de forma tal que no alcancen discursos legítimos que merezcan protección".

Al no definirse con precisión los hechos que pueden constituir delitos según la ley, se viola el principio de legalidad. Este tipo de vacíos pueden cubrirse a través de una valoración de los hechos y una calificación jurídica de los mismos favorable al gobierno y en perjuicio de la ciudadanía.

"El odio es un sentimiento que no tiene delimitación fáctica en los supuestos de hecho de una norma, por lo que la valoración o determinación del contenido del mensaje corresponderá discrecionalmente al Fiscal, al Juez o la autoridad administrativa", ha advertido el experto Juan Manuel Raffalli.

La ley contra el odio crea una institucionalidad controlada por el oficialismo, la Comisión para la Promoción y Garantía de la Convivencia Pacífica. Entre sus atribuciones está la facultad de dictar medidas de aplicación inmediata que deben ser acatadas por todos los órganos del Poder Público. Esta facultad viola el debido proceso, pues la inmediatez en la aplicación de medidas de censura impide el cabal ejercicio de la defensa.

Las medidas contra los partidos políticos, establecidas en el artículo 11 de la ley, que incluyen la prohibición de sus registros formales ante las autoridades correspondientes, se hacen extensivas a “movimientos y organizaciones sociales”, de modo que también está amenazado el derecho de asociación y el derecho a defender derechos.

Otra “cláusula abierta”, que facilita el atropello en la aplicación de la ley es el señalamiento sobre las formas de transmitir un contenido presuntamente constitutivo del delito de fomento, promoción o incitación al odio. El artículo 20 indica, en forma genérica, “cualquier medio apto”, lo cual implica toda forma de comunicación.

Lo más alarmante es la desproporcionalidad de la sanción penal, pues se establece pena de prisión de hasta 20 años. Ello contraviene los estándares interamericanos sobre sanciones de tipo penal por el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información.

La desproporcionalidad de la sanción penal sumado a la discrecionalidad de la Comisión para la Promoción y Garantía de la Convivencia Pacífica abren espacios para la aplicación arbitraria de la Ley contra el Odio.

“Es inconstitucional defender la convivencia pacífica amenazando con ilegalizar los partidos políticos y con la inhabilitación de sus dirigentes si hubiese entre sus filas algún militante que, a juicio de la autoridad, incurra en un delito basado en prejuicios y dicte si hay odio en un tuit, un post, una declaración pública o una transmisión por Periscope”, alertó la directora de IPYS Venezuela, Marianela Balbi, en un artículo publicado en The New York Times.

A través de un comunicado, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, se sumó a la alarma: “... tales restricciones podrían impedir de forma severa el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en Venezuela y generar un fuerte efecto intimidatorio incompatible con una sociedad democrática. En un primer análisis tres aspectos resultan alarmantes: a) el uso de figuras vagas y sanciones exorbitantes e imprescriptibles para penalizar expresiones de interés público; b) la imposición de gravosas obligaciones a todos los medios de comunicación, entre ellas la supresión y retiro de información de interés público; c) la amplia posibilidad otorgada al Estado de utilizar los medios de comunicación e imponer contenidos”.

## CASOS DOCUMENTADOS POR IPYS VENEZUELA

Las acusaciones por odio se han posicionado en el país de forma progresiva. De acuerdo con datos de IPYS Venezuela, entre 2018 y 2021 al menos seis medios de comunicación y 25 trabajadores de la prensa han sido intimidados, acusados, amenazados y procesados por delitos de odio. Solo 18 de estos casos fueron a través de la norma de la ANC.

Desde el Gobierno, la postura contraria a su gestión ha sido la excusa idónea para imputar a trabajadores de la prensa el nuevo delito tipificado a través de la Ley contra el Odio. En estos tres años, nueve trabajadores de medios de comunicación fueron detenidos y procesados a través de la normativa contra el odio (5) y el Código Penal venezolano (4), sin existir razones claras y públicas sobre la imputación de estos delitos.



# LEY CONSTITUCIONAL ANTIBLOQUEO PARA EL DESARROLLO NACIONAL Y LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Marco jurídico que erosiona el derecho al acceso a la información pública

Disponible [aquí](#)

## CONTEXTO / Promulgación de una ley ante sanciones impuestas

Las sanciones impuestas a representantes del oficialismo presuntamente vinculados a violaciones de derechos humanos y hechos de corrupción comenzaron a aplicarse desde 2014; sin embargo, se incrementaron en el transcurso de los años siguientes. Estados Unidos y los países de la Unión Europea recurrieron a estas medidas de presión contra el gobierno de Nicolás Maduro ante su renuencia a reformas institucionales que permitieran elecciones libres y la recuperación de la democracia en Venezuela.

Las repercusiones afectaron los recursos a disposición del gobierno de Maduro y se sumaron a la disminución de los ingresos vinculados al negocio petrolero. Todo ello en el contexto de una emergencia humanitaria compleja que empeoraba la situación de los derechos humanos en el país, sobre todo de los sectores de la población en situación de mayor vulnerabilidad.

Las sanciones, definidas por el oficialismo como “medidas coercitivas unilaterales” y equiparadas al bloqueo económico de Estados Unidos a Cuba, constituyeron el fundamento de la Ley Constitucional Antibloqueo para el Desarrollo Nacional y la Garantía de los Derechos Humanos, elaborada por la Asamblea Nacional Constituyente y vigente desde su publicación en Gaceta Oficial, el 12 de octubre de 2020. Una vez más una legislación restrictiva, esta vez sobre el derecho de acceso a la información pública, provino de este organismo hegemónicamente controlado por el oficialismo y de cuestionada legitimidad.

El 13 de mayo de 2021, la Asamblea Nacional, de nuevo bajo el control del oficialismo, emitió un acuerdo de respaldo a la Ley Anti-bloqueo, en el cual no hay mención alguna a la afectación del derecho de acceso a la información pública.

## ARTÍCULOS

### Artículo 37.

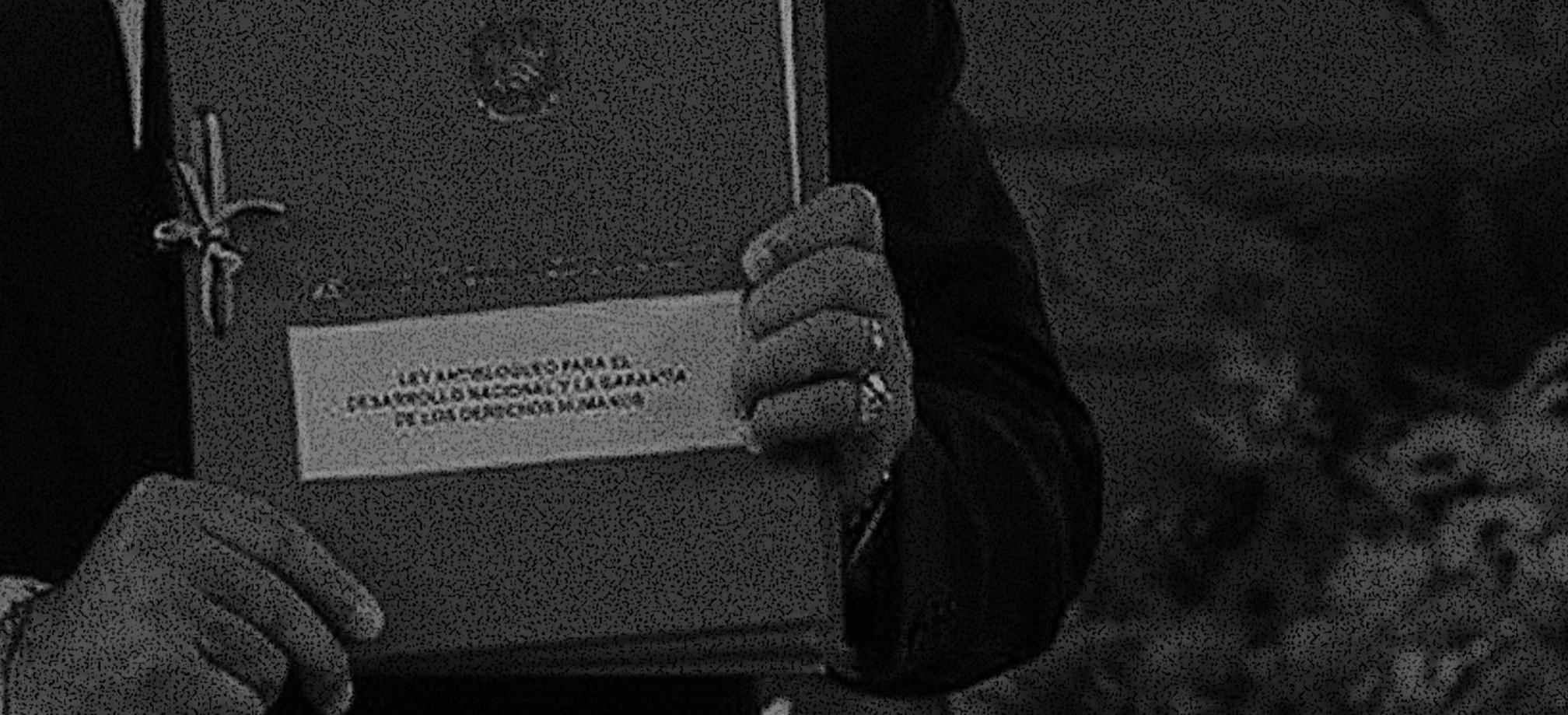
Atendiendo al contenido del artículo 325 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se crea un régimen transitorio en materia de clasificación de documentos de contenido confidencial y secreto destinado a proteger y asegurar la efectividad de las decisiones tomadas por el Poder Público venezolano, en el marco de la protección del Estado contra las medidas coercitivas unilaterales y otras medidas restrictivas o punitivas.

### Artículo 38.

El acceso a los archivos y registros administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión o el tipo de soporte material en que figuren, podrá ser ejercido por las personas de forma que no se vea afectada la eficacia de las medidas para contrarrestar los efectos de las medidas coercitivas unilaterales y otras medidas restrictivas o punitivas, ni el funcionamiento de los servicios públicos, así como tampoco la satisfacción de las necesidades de la población por la interrupción de procesos administrativos destinados a ello.

### Artículo 39.

Las máximas autoridades de los órganos y entes de la Administración Pública Nacional, central y descentralizada, por razones de interés y conveniencia nacional, podrán otorgar el carácter de reservado, confidencial o de di-



vulgación limitada a cualquier expediente, documento, información, hecho o circunstancia, que en cumplimiento de sus funciones estén conociendo, en aplicación de esta Ley Constitucional. La calificación como reservado, confidencial o de divulgación limitada se hará por acto debidamente motivado, por tiempo determinado y con el fin último de garantizar la efectividad de las medidas destinadas a contrarrestar los efectos adversos de las medidas coercitivas unilaterales y otras medidas restrictivas o punitivas impuestas.

#### **Artículo 40.**

La documentación calificada como confidencial será archivada en cuerpos separados del o los expedientes y con mecanismos que aseguren su seguridad. Cada cuerpo separado que contenga documentación confidencial o reservada, deberá contener en su portada la advertencia correspondiente, expresando la restricción en el acceso y divulgación y las responsabilidades a que hubiera lugar para aquellos funcionarios o personas que puedan infringir el régimen respectivo.

#### **Artículo 42.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 325 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se declaran secretos y reservados los procedimientos, actos y registros efectuados con ocasión de la implementación de alguna de las medidas establecidas en capítulo segundo de esta Ley Constitucional, que

supongan la inaplicación de normas de rango legal o sublegal, hasta 90 días posteriores al cese de las medidas coercitivas unilaterales y otras medidas restrictivas o punitivas que han propiciado la situación. En todo caso, en los respectivos informes se determinará con claridad los dispositivos inaplicados y el fundamento de tal inaplicación.

#### **Artículo 43.**

La declaratoria de reserva prevista en el artículo precedente no obsta para el ejercicio de las facultades de control fiscal correspondientes a la Contraloría General de la República, pero dicho órgano deberá coordinar con el Ejecutivo Nacional los mecanismos idóneos de aporte de información, auditorías y procedimientos de control, que aseguren la reserva de dicha información y garanticen que la misma no sea utilizada por terceros con la finalidad de dirigir contra determinados sujetos, el Poder Público venezolano o sus instituciones y actividad administrativa, nuevas medidas coercitivas unilaterales u otras medidas restrictivas o punitivas, o agravar las existentes.

#### **Artículo 44.**

Cuando los órganos del Poder Judicial o el Ministerio Público requieran información declarada como reservada conforme al artículo 42 de esta Ley Constitucional, deberán tramitar su solicitud por intermedio de la Procuraduría General de la República, la

cual procurará aportarla en condiciones tales que no comprometa o exponga a la República, sus entes o terceros, a los efectos de las medidas coercitivas unilaterales u otras medidas restrictivas o punitivas.

**Disposición Transitoria Primera.** Las disposiciones de esta Ley Constitucional serán de aplicación preferente frente a las normas de rango legal y sublegal, incluido respecto de leyes orgánicas y especiales que regulen la materia, aun ante el régimen derivado del Decreto mediante el cual se acuerda el Estado de Excepción y de Emergencia Económica en todo el territorio Nacional, dadas las circunstancias extraordinarias en el ámbito social, económico y político, que afectan el Orden Constitucional, la paz social, la seguridad de la Nación, las instituciones públicas y a las ciudadanas y los ciudadanos habitantes de la República, su prórroga o los nuevos que se dictaren de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción.

# CONTROVERSIA

## Violación al debido proceso, e institucionalización del secretismo

La creación de un régimen transitorio en materia de clasificación de documentos de contenido confidencial y secreto es, quizás, el peor precedente legislativo en materia sobre el derecho de acceso a la información pública en Venezuela.

El alcance de las nuevas normas es ilimitado en dos planos: **1)** la restricción se impone contra todo tipo de archivos o registros administrativos, “cualquiera que sea la forma de expresión o el tipo de soporte material en que figuren” y **2)** es aplicable a “cualquier expediente, documento, información, hecho o circunstancia”.

Una vez más, la discrecionalidad es hegemónica y absoluta, pues se deja en manos de “las máximas autoridades” de los organismos de la administración pública impedir el acceso a la información a través de su clasificación como reservada, confidencial o de divulgación limitada.

A diferencia de otras legislaciones también restrictivas del derecho de acceso a la información pública, en la Ley Antibloqueo no hay previsión alguna sobre los procedimientos para oponerse a las decisiones que unilateralmente tomen las autoridades de la administración pública. Ello, sin duda, constituye una violación al derecho al debido proceso, consagrado en el artículo 49 de la Constitución Nacional. Para colmo, se incluye una disposición transitoria, según la cual la Ley Antibloqueo tiene aplicación preferente respecto de cualquier otra legislación que regule los derechos involucrados. En esta especie de subversión de la estructura jerárquica de las normas (Pirámide de Kelsen), tal disposición transitoria llega al extremo de desconocer las previsiones establecidas en la Constitución sobre los estados de excepción, en cuanto a que en ningún caso podrían ser restringidos la libertad de expresión y el derecho a la información.

Las posibilidades de censura derivadas de la entrada en vigencia de la Ley Antibloqueo, a partir de su publicación en Gaceta Oficial aumentan en la medida en que se pretende anular los controles sobre la gestión pública ejercidos por la Contraloría General de la República, por el Ministerio Público y por el Poder Judicial.

La Ley Antibloqueo institucionaliza el secretismo absoluto sobre cualquier acto que realice el Poder Ejecutivo para afrontar las sanciones internacionales. Por la instrumentalización política que le ha dado el gobierno de Nicolás Maduro a las medidas contra funcionarios y organismos gubernamentales, tal generalidad implica, en la práctica, que ni siquiera otros órganos del poder público podría saber con precisión las circunstancias de modo, tiempo y lugar de cada acción sustentada en “razones de interés y conveniencia nacional”.



# LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN DE INTERÉS PÚBLICO

El conjunto de principios y disposiciones insuficientes

Disponible [aquí](#)

## CONTEXTO / Panorama de opacidad, y secretismo como política de Estado

El derecho de acceso a la información pública está consagrado en los artículos 51 y 143 de la Constitución, en los siguientes términos:

**Artículo 51.** Toda persona tiene el derecho de presentar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad, funcionario público o funcionaria pública sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos o éstas, y de obtener oportuna y adecuada respuesta. Quienes violen este derecho serán sancionados o sancionadas conforme a la ley, pudiendo ser destituidos o destituidas del cargo respectivo.

**Artículo 143.** Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a ser informados e informadas oportuna y verazmente por la Administración Pública, sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados e interesadas, y a conocer las resoluciones

definitivas que se adopten sobre el particular. Asimismo, tienen acceso a los archivos y registros administrativos, sin perjuicio de los límites aceptables dentro de una sociedad democrática en materias relativas a seguridad interior y exterior, a investigación criminal y a la intimidad de la vida privada, de conformidad con la ley que regule la materia de clasificación de documentos de contenido confidencial o secreto. No se permitirá censura alguna a los funcionarios públicos o funcionarias públicas que informen sobre asuntos bajo su responsabilidad.

Desde su consagración constitucional, sectores de la sociedad nacional e internacional reclamaron el desarrollo legislativo del derecho de acceso a la información pública, sobre la base de los más favorables estándares de protección.

Además de la omisión legislativa, las demandas de la sociedad civil se vieron frustradas por decisiones de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. En 2010, dictó la sentencia 745, en respuesta a la solicitud de información interpuesta por la ONG Espacio Público sobre el sueldo del Contralor General de la República.

Luego de una controversial ponderación entre el derecho de acceso a la información pública y el derecho a la intimidad de los funcionarios públicos, la Sala Constitucional sentenció que: *“... la información sobre las remuneraciones de los funcionarios públicos está señalada, bien de manera global en las partidas presupuestarias que se incluyen anualmente en la Ley de Presupuesto, donde se indican los montos asignados a cada ente u órgano de la administración pública para las remuneraciones de personal; o*

*bien en los Manuales de Cargos y Salarios, en los que no se distingue a qué funcionario en concreto le pertenece la remuneración, pues ello es información que pertenece al ámbito íntimo de cada individuo” (destacado nuestro).*

El numeral segundo del dispositivo del fallo: **“ESTABLECE COMO CRITERIO VINCULANTE** (destacado de la sentencia) **que en ausencia de ley expresa, y para salvaguardar los límites del ejercicio del derecho fundamental a la información, se hace necesario: i) que el o la solicitante de la información manifieste expresamente las razones o los propósitos por los cuales requiere la información; y ii) que la magnitud de la información que se solicita sea proporcional con la utilización y uso que se pretenda dar a la información solicitada”.**

En 2014, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia dicta la sentencia 01177. En esta oportunidad, el TSJ rechazó el reclamo por la abstención del Ministerio de Salud, ante el cual las organizaciones no gubernamentales Espacio Público, Acción Solidaria, Transparencia Venezuela y Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea) habían solicitado información sobre irregularidades en la compra de medicinas al gobierno de Cuba y su almacenamiento, tal como lo determinó la Contraloría General de la República en sus

informes de gestión correspondientes a 2010 y 2011.

La sentencia reza: **“...peticiones como las de autos, donde se pretende recabar información sobre la actividad que ejecuta o va a ejecutar el Estado para el logro de uno de sus fines, esto es, la obtención de medicinas en pro de garantizar la salud de la población, atenta contra la eficacia y eficiencia que debe imperar en el ejercicio de la Administración Pública, y del Poder Público en general, debido a que si bien toda persona tiene derecho a dirigir peticiones a cualquier organismo público y a recibir respuesta en tiempo oportuno, no obstante el ejercicio de ese derecho no puede ser abusivo de tal manera que entorpezca el normal funcionamiento de la actividad administrativa la cual, en atención a ese tipo de solicitudes genéricas, tendría que dedicar tiempo y recurso humano a los fines de dar explicación acerca de la amplia gama de actividades que debe realizar en beneficio del colectivo, situación que obstaculizaría y recargaría además innecesariamente el sistema de administración de justicia ante los planteamientos de esas abstenciones”.**

En septiembre de 2021 y como parte del escrutinio internacional sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet señaló: **“La falta de acceso a la información pública ha afec-**

**tado directamente la capacidad de la población para participar en la formulación, implementación y fiscalización de políticas públicas”.** Puntualizó que, entre junio de 2020 y junio de 2021, su oficina registró 60 solicitudes de información pública relacionadas con derechos económicos, sociales, culturales y ambientales formuladas por organizaciones de la sociedad civil y que la mayoría de ellas no han sido respondidas o han sido rechazadas. La funcionaria expresó que Venezuela era una especie de “caja negra”.

Un día después, el oficialista Diosdado Cabello presentó ante la Asamblea Nacional un conjunto de proyectos de leyes relacionadas con la reforma del sistema de administración de justicia, entre las cuales figura la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Interés Público. Ese mismo día se aprueba en primera discusión.

Tres días después, el 17 de septiembre de 2021, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Interés Público fue aprobada en segunda discusión, en menos de diez minutos.



## ARTÍCULOS

### Artículo 7.

Toda la información de interés público que esté en posesión de los sujetos obligados está a disposición de la ciudadanía, salvo las excepciones establecidas en la Constitución y la ley.

Los sujetos obligados podrán, mediante decisión motivada, exceptuarse de proveer la información cuando el acceso a ella pudiere generar una amenaza o vulneración a los derechos humanos, la salud pública, el orden público, la defensa integral de la Nación o el normal desarrollo del régimen socioeconómico de la República

### Artículo 9.

La solicitud de información de interés público deberá contener los siguientes datos:

1. Identidad del solicitante o, en su defecto, de la persona que actúe como su representante, con expresión de sus nombres, apellidos y cédula de identidad.
2. Información de contacto para recibir notificaciones así como la información
3. Una descripción suficientemente precisa de la información solicitada, para permitir que sea ubicada.
4. Los motivos que justifican la solicitud de información de interés público. En caso que el sujeto obligado tenga dudas acerca del

## CONTROVERSIA

### Ausencia de una consulta pública y plural para su aprobación

Durante más de dos décadas, el Estado venezolano ha consolidado el secretismo como política de Estado. Todos los órganos del poder público, cooptados por el Ejecutivo, han actuado articuladamente para imponer normas y procedimientos que impiden el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, con lo cual se obstaculiza la participación ciudadana en asuntos públicos.

En apenas seis días, el oficialismo presentó, sancionó y promulgó una Ley de Transparencia, de modo que la primera fuente de controversia fue el procedimiento apresurado y sin respaldo de una consulta plural y suficiente a todos los sectores interesados.

La discrecionalidad excesiva establecida en la ley para negar el acceso a la información pública es lo medular del debate, a través de las disposiciones relacionadas con el carácter restringido o reservado de la misma.

El régimen de excepciones debe establecerse con absoluta precisión. Tal como está redactado el artículo 7 viola el principio de legalidad, el cual no admite vaguedades que abran espacio a la aplicación o interpretación arbitraria o abusiva de las normas.

El mayor déficit de la nueva normativa es el principio de Transparencia Activa, según el cual debe los actores estatales y no estatales que dispongan de información de interés público deben garantizar: 1) máxima publicidad, de forma proactiva y sin que medie solicitud alguna y 2) máximo acceso, a través de datos abiertos y su fácil reutilización.

También era necesario incluir en forma expresa cuatro garantías correspondientes a los estándares interamericanos de protección: 1) formular solicitudes en forma anónima, 2) no estar obligados a justificar las razones de la solicitud, 3) los costos para la persona solicitante deben estar limitados a los costos de reproducción de documentos y no incluir los costos de la búsqueda, y 4) no sufrir represalias por formular solicitudes de información pública. Por el contrario, el artículo 9 establece que "la solicitud de información de interés público deberá contener los siguientes datos: 1. Identidad del solicitante o, en su defecto, de la persona que actúe como su representante, con expresión de sus nombres, apellidos y cédula de identidad. 2. Información de contacto para recibir notificaciones así como la información. 3. Una descripción suficientemente precisa de la información solicitada, para permitir que sea ubicada. 4. Los motivos que justifican la solicitud de información de interés público. En caso que el sujeto obligado tenga dudas acerca del alcance o contenido de la información solicitada, deberá

alcance o contenido de la información solicitada, deberá ponerse en contacto con el solicitante con el objetivo de aclarar su petición. La información de interés público solicitada deberá entregarse de la manera más eficiente y que suponga el menor costo posible para los sujetos obligados.

ponerse en contacto con el solicitante con el objetivo de aclarar su petición. La información de interés público solicitada deberá entregarse de la manera más eficiente y que suponga el menor costo posible para los sujetos obligados”.

Una tercera omisión, de especial importancia en Venezuela por los criterios establecidos por el TSJ con carácter vinculante, tiene que ver con la esfera de privacidad de los servidores públicos, como excusa para negar información. En este sentido, es útil lo establecido en el artículo 30 de la Ley Modelo Interamericana 2.0: “La esfera de privacidad de los servidores públicos disminuye según su grado de responsabilidad. En consecuencia, los servidores encargados de la toma de decisiones tendrán una menor esfera de privacidad. En caso de colisión prevalecerá el interés público”.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Interés Público no ofrece suficientes garantías para el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información pública consagrado en la Constitución y viola los estándares interamericanos de protección establecidos en la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública.

No se crea la infraestructura institucional (“Órgano Garante”, “Oficial de Información”) que permita una necesaria fiscalización de los procedimientos de solicitud de información pública. La delegación de tal responsabilidad que se le asigna a la Defensoría del Pueblo podría correr la misma suerte que todos los derechos que no son salvaguardados por la Defensoría del Pueblo, la cual, a través de sus ejecutorias, ha demostrado estar al servicio de los intereses del oficialismo. Los recursos administrativos y judiciales establecidos en la ley serán tramitados por funcionarios del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, que no se atreverían a contrariar los intereses del oficialismo.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Interés Público coexiste con otras disposiciones normativas restrictivas de la libertad de expresión y el derecho a la información como la Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos, la Ley contra el Odio y la Ley Antibloqueo.



## CASOS DOCUMENTADOS POR IPYS VENEZUELA

IPYS Venezuela ha expresado su preocupación sobre la aplicación de esta nueva normativa porque en el país la información pública está desactualizada, incompleta y en formatos de difícil acceso. En los últimos años se ha observado cómo en Venezuela se dejó de ofrecer al ciudadano, a los investigadores y periodistas las publicaciones sobre los presupuestos nacionales y su ejecución, memorias y cuentas de los ministerios, indicadores macroeconómicos como la inflación, registros de contrataciones públicas, boletines epidemiológicos, tasas de natalidad y mortalidad infantil, índices de pobreza y de desarrollo humano, estadísticas de criminalidad, datos sobre la situación alimentaria, cifras de migración, tasa de matrícula escolar y deserción escolar, y demás aspectos referidos a la realidad social y económica del país.

Aunado a este panorama de opacidad, complicidad y secreto por parte de las autoridades gubernamentales que rodea al país, entre 2017 y lo que va de 2022 esta organización ha documentado a través de su sistema de monitoreo, un total de 585 violaciones por limitaciones de acceso a la información pública que abarcan desde obstrucciones al trabajo periodístico por negativas de acceso a lugar e impedimentos en la movilidad de los periodistas, restricciones arbitrarias al derecho de preguntar de los reporteros, así como impedimentos al derecho de acceso a la información pública vía legal por incumplimientos de transparencia activa o por negativa, entrega parcial, incompleta u omisión.

# Amenazas latentes contra garantías informativas

Los gobiernos presididos por Hugo Chávez y Nicolás Maduro han desarrollado una legislación cada vez más restrictiva de la libertad de expresión, el derecho a la información y el derecho de acceso a la información pública, a un ritmo directamente proporcional a la consolidación del autoritarismo y la pérdida de democracia en Venezuela.

A lo largo de más de 22 años, el Poder Legislativo en Venezuela ha estado en manos del chavismo-madurismo. Entre 2016 y 2021, cuando la legislatura estuvo en manos de la oposición, el oficialismo, con apoyo del Tribunal Supremo de Justicia, anuló sus facultades. En ese período, las leyes que entraron en vigencia provinieron de una

Asamblea Nacional Constituyente elegida al margen de las previsiones constitucionales y con el deliberado propósito de desconocer la voluntad popular expresada en los comicios legislativos de 2015, que favorecieron a la oposición. Sin contrapesos institucionales, esta Asamblea Nacional Constituyente dictó las tres leyes más restrictivas en materia de libertad de expresión, derecho a la información y derecho de acceso a la información: Ley contra el Odio, Ley de Transparencia y Ley Antibloqueo.

Las restricciones establecidas en las normas sobre libertad de expresión, derecho a la información y derecho de acceso a la información pública vigentes en Venezuela no cumplen el **“test tripartito”** del sistema interamericano de protección de derechos humanos, el cual incluye tres requerimientos: **1)** Las limitaciones deben establecerse mediante leyes redactadas de manera clara y precisa, **2)** Las limitaciones deben estar orientadas al logro de los objetivos imperiosos autorizados por la Convención Americana sobre Derechos Humanos y

**3)** Las limitaciones deben ser necesarias en una sociedad democrática para el logro de los fines imperiosos que persiguen, estrictamente proporcionadas a la finalidad que buscan, e idóneas para lograr el objetivo imperioso que pretenden.

Y en cuanto al ordenamiento jurídico venezolano, este conjunto de leyes, por sus imprecisiones y sanciones desproporcionadas, violan el principio de legalidad y el debido proceso, lo cual constituye una amenaza latente y creciente para la efectiva vigencia de la libertad de expresión, el derecho a la información y el derecho de acceso a la información pública.

Las leyes restrictivas de la libertad de expresión, el derecho a la información y el derecho de acceso a la información pública han aumentado los mecanismos formales de censura y los desiertos informativos, como lo ha documentado ampliamente el Instituto Prensa y Sociedad de Venezuela. Es posible verificar que la violación a estos derechos tiene carácter sistemático y, en ese sentido, un efecto pernicioso en el ejercicio de otros derechos.

La legislación que amenaza la libertad de expresión, el derecho a la información y el derecho de acceso a la información pública impuesta por el oficialismo en Venezuela obedece a sus intereses coyunturales y no necesariamente al desarrollo de principios constitucionales para ofrecer mayores garantías y el pleno ejercicio de los derechos.

# **CRÉDITOS**

## **Redacción**

Edgar López

## **Edición**

Carlos Carreño Zabala

## **Asesoría e Investigación**

Edgar López

## **Diseño y diagramación**

Camila Agelvis

## **Campaña y Redes Sociales**

Aura García, Carlos Carreño Zabala y Kira Al Assad



**IPZ** INSTITUTO  
PRENSA  
Y SOCIEDAD  
VENEZUELA