Ley contra el odio aumenta controles contra la libertad de expresión

La Asamblea Nacional Constituyente aprobó la Ley contra el odio, por la convivencia pacífica y la tolerancia, que contempla asuntos regresivos en materia normativa de los medios de comunicación tradicionales y digitales. De igual manera, la ley estipula restricciones en materia de acceso, pluralidad y diversidad y establece sanciones contra ciudadanos, medios de comunicación, organizaciones y prestadores de servicio

SCARLET CLEMENTE • MARIENGRACIA CHIRINOS

a Asamblea Nacional Constituyente (ANC) aprobó el 8 de noviembre de 2017, la *Ley contra el odio, por la convivencia pacífica y la tolerancia*, que establece penas de hasta veinte años de cárcel a quienes sean hallados culpables de promover "discursos de odio".

El texto refrendado por unanimidad en la ANC, instancia que se creó al margen de la Constitución con totalidad de parlamentarios oficialistas, contempla medidas de abuso de poder en materia de comunicación, restricciones de acceso a la información, aval de censura, así como sanciones penales, administrativas y tributarias contra ciudadanos, medios de comunicación –tradicionales y digitales—, organizaciones civiles y políticas y prestadores de servicio de radio, televisión e Internet en Venezuela.

El documento de la ley sancionada también contempla restricciones a la libertad personal y la violación del debido proceso, que fueron expresamente solicitadas por el presidente de la República Nicolás Maduro.

El proyecto de esta norma se mantenía en discusión desde el mes de agosto, pese a los reiterados exhortos y rechazos de las organizaciones defensoras de derechos humanos nacionales e internacionales. La aprobación se produce a seis días del nombramiento de Jorge Rodríguez –hermano de Delcy Rodríguez, presidenta de la Asamblea Nacional Constituyente– como ministro del Poder Popular para la Comunicación.

Según la presidenta de la ANC, la aprobación es un homenaje a los que perdieron la vida "víctimas del odio y la intolerancia" durante las protestas contra el Gobierno durante 2017:

Venezuela pone hoy esta Ley a disposición del mundo. No exportamos solamente petróleo, queremos exportar paz, amor, tolerancia en un mundo gravemente amenazado con los poderes imperiales [...]. Nosotros vamos ahora a exportar la paz para el mundo, Venezuela quiere ser factor de equilibrio, de preservación del planeta y de la raza humana.



De acuerdo al análisis que realizamos para IPYS-Venezuela, al menos ocho artículos de esta ley menoscaban los principios de pluralidad, diversidad, libertad y acceso a la red.

CONTENIDO ÍNTEGRO DEL ARTÍCULO	PRINCIPIO VULNERADO	ANÁLISIS
ARTÍCULO 1. La presente Ley Constitucional tiene por objeto contribuir a generar las condiciones necesarias para promover y garantizar el reconocimiento de la diversidad, la tolerancia y el respeto recíproco, así como para prevenir y erradicar toda forma de odio, desprecio, hostigamiento, discriminación y violencia, a los fines de asegurar la efectiva vigencia de los derechos humanos, favorecer el desarrollo individual y colectivo de la persona, preservar la paz y la tranquilidad pública y proteger a la Nación. (Resaltado nuestro)	▶ Medida de censura	Atenta contra la declaración conjunta del relator especial de las Naciones Unidas (ONU) para la libertad de opinión y de expresión, la representante para la libertad de los medios de comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la relatora especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) que establece que la libertad de expresión se aplica a Internet del mismo modo que a todos los medios de comunicación. Y por ende todas las restricciones solo resultan aceptables
ARTÍCULO 12. Los prestadores de servicio de radio, televisión y suscripción, públicos, privados y comunitarios, están obligados a difundir mensajes dirigidos promoción de la paz, la tolerancia, la igualdad, el respeto y la diversidad. A tal efecto, el Estado podrá ordenarle a los prestadores de estos servicios la difusión de estos mensajes por un tiempo de treinta minutos semanales. En la difusión de estos mensajes se otorgará prioridad a aquellos producidos por productores nacionales independientes y organizaciones y movimientos sociales del Poder Popular. El Fondo de Responsabilidad Social y el Fondo de Promoción y Financiamiento del Cine deberán otorgar prioridad al financiamiento de la producción de contenidos dirigidos promoción de la paz, la tolerancia, la igualdad, el respeto y la diversidad. (Resaltado nuestro)	▶ Abuso de la posición dominante del Estado	cuando cumplen con los estándares internacionales que disponen. Destacando que deberán estar previstas por la ley y perseguir una finalidad legítima reconocida por el derecho internacional y ser necesarias para alcanzar dicha finalidad (la prueba "tripartita").
ARTÍCULO 13. Se prohíbe toda propaganda y mensajes a favor de la guerra y toda apología del 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. El Estado garantizará de forma prioritaria el cumplimiento de esta disposición en los prestadores de servicio de radio, televisión y suscripción, públicos, privados y comunitarios, así como en los medios electrónicos. (Resaltado nuestro)	▶ Censura ▶ Restricciones al acceso a la información	La ley viola los artículos 57 y 58 de la Constitución Nacional venezolana, que señalan que la comunicación es libre y plural. Así como que todo ciudadano tiene derecho a expresar sus pensamientos y opiniones a través de cualquier medio de comunicación y a recibir información oportuna, veraz e imparcial, sin censura.

CONTENIDO ÍNTEGRO DEL ARTÍCULO	PRINCIPIO VULNERADO	ANÁLISIS
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. (Resaltado nuestro)	 ▶ Legislación restrictiva ▶ Censura ▶ Restricciones al acceso a la información 	Este artículo vulnera los estándares internacionales de libertad de expresión y los principios de Internet como derecho humano. Incluso, ignora los principios establecidos en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que sí es vinculante. Es decir, es de obligatorio cumplimiento por ser parte de los tratados asumidos por Venezuela en la Constitución nacional. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en sus estándares sobre libertad de expresión en Internet, estableció que "las medidas restrictivas deben ser transparentes y estar sometidas a rigurosos controles de órganos autónomos y especializados, de manera que tengan la capacidad técnica y las garantías suficientes para resguardar posibles amenazas estructurales respecto de Internet o de la integridad de las comunicaciones". La CIDH también ha dicho que "resulta admisible la adopción de medidas obligatorias de bloqueo y filtrado de contenidos específicos".
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. (Resaltado nuestro)	▶ Uso abusivo▶ Restriccio- nes a la liber- tad personal	El artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que todos los ciudadanos tienen derecho a su libertad y seguridad personal. La CIDH ha dicho que "en ningún caso se puede imponer una medida ex-ante que impida la circulación de cualquier contenido que tenga presunción de cobertura. Los sistemas de filtrado de contenidos impuestos por gobiernos o proveedores de servicios comerciales que no sean controlados por el usuario final constituyen una forma de censura previa y no representan una restricción justificada a la libertad de expresión".
ARTÍCULO 21. Será considerado como un agravante de todo hecho punible que sea ejecutado o incrementado por motivo de la pertenencia, real o presunta, de la víctima a determinado grupo racial, étnico, religioso o político, así como por motivos de género, orientación sexual, identidad de género, expresión de género o cualquier otro motivo discriminatorio. En estos casos la sanción aplicable será el límite máximo de la pena establecida para el hecho punible correspondiente. (Resaltado nuestro)	▶ Violación al debido proce- so y derecho a la justicia	Violenta el artículo 59 de la Constitución nacional que contempla que el debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas; y que toda persona tiene derecho a ser notificada de los cargos por los cuales se le investiga; de acceder a las pruebas y de disponer del tiempo y de los medios adecuados para ejercer su defensa. Serán nulas las pruebas obtenidas mediante violación del debido proceso.

CONTENIDO ÍNTEGRO DEL ARTÍCULO	PRINCIPIO VULNERADO	ANÁLISIS
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. 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.	 Censura Uso abusivo del poder estatal Acciones administrativas Acciones penales 	Contradice la Declaración conjunta del relator especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos que establece que los sistemas de filtrado y bloqueo de contenidos impuestos por gobiernos o proveedores de servicios comerciales que no sean controlados por el usuario final constituyen una forma de censura previa y no representan una restricción justificada a la libertad de expresión.
ARTÍCULO 23. El prestador de servicio de radio o televisión que incumpla la obligación de ceder los espacios gratuitos destinados a la difusión de mensajes que promuevan la diversidad, la tolerancia y el respeto recíproco, así como para prevenir y erradicar toda forma de violencia política, odio e intolerancia, serán sancionados con multa desde el tres por ciento (3%) hasta el cuatro por ciento (4%) de los ingresos brutos causados en el ejercicio fiscal inmediatamente anterior a aquél en el cual se cometió la infracción, de conformidad con el procedimiento establecido en la Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos. Esta multa será depositada en el Fondo de Responsabilidad Social de Radio y Televisión. (Resaltado nuestro)	 Acción administrativa Acción tributaria 	

El relator especial de las Naciones Unidas (ONU) para la libertad de opinión y de expresión junto a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) y la Organización de Estados Americanos (OEA) han abogado por el principio de neutralidad de la red según el cual:

[el] tratamiento de los datos y el tráfico de Internet no debe ser objeto de ningún tipo de discriminación en función de factores como dispositivos, contenido, autor, origen y/o destino del material, servicio o aplicación.

Con este principio se persigue garantizar que la libertad de acceso y elección de los usuarios de la red al enviar, recibir y buscar cualquier tipo de contenido, servicio legal o aplicación, pueda realizarse sin ningún tipo de condicionamiento, direccionamiento o restricción por medio de bloqueo, filtración, o interferencia.

UN PASO MÁS: CENSURA DE REDES SOCIALES

El texto legal continúa la tendencia latinoamericana de búsqueda de regulación de las redes sociales abordada a principios de año por la administración boliviana de Evo Morales. Posteriormente, por el expresidente ecuatoriano, Rafael Correa, en el proyecto de "Ley para regular los actos de odio y discriminación en redes sociales e internet" y seguida por el gobierno chileno a cargo de Michelle Bachelet, todos con el establecimiento de sanciones de tipo penal, de acuerdo al análisis que ha realizado la organización *Derechos Digitales*.

El principal norte jurídico de la legislación nacional recién aprobada, según declaraciones de Elvis Amoroso, primer vicepresidente de la ANC, responde a una legislación alemana que impone a las compañías que administran las redes sociales la obligatoriedad de eliminar mensajes con contenido considerado "delictivo", una vez que sean denunciados, en un plazo máximo de veinticuatro horas. Aquellas empresas que se rehúsen podrían enfrentar multas de hasta 50 millones de dólares.

En el caso venezolano, la ley responde a una propuesta personal realizada por el presidente, Nicolás Maduro, a la ANC el 10 de agosto, como presunta medida para acabar con los mensajes de odio social que a su juicio fueron el desencadenante de la ola de protestas contra el Gobierno nacional que vivió el país entre los meses de abril a agosto, y que culminó con un saldo de al menos 163 fallecidos de acuerdo a los datos del Observatorio Venezolano de Conflictividad Social.

Maduropidió, el 5 de noviembre, al ministro Jorge Rodríguez, que pusiera "orden en los medios y en las redes sociales" en el país. Durante una alocución transmitida por el canal del Estado, *Venezolana de Televisión (VTV)* el primer mandatario hizo un llamado explícito a desarrollar regulaciones para las redes sociales, al afirmar que tanto la prensa, como la televisión cuentan con instrumentos legales de regulación, mientras que las plataformas digitales no.

Durante su discurso, insistió que se encuentra "vetado" de las redes sociales, gracias a una "oligarquía comunicacional que manipula" y que le ha impedido

"decir la verdad sobre Venezuela". Aseguró que más del 80 % de la juventud venezolana accede a información en plataformas como Twitter, Facebook, Instagram o Youtube, y que por esa razón debían estar atentos a sus contenidos. Dos días después se produce la aprobación de la ley.

Las relatorías de libertad de expresión de la OEA y la ONU han enfatizado que las expresiones de odio, de acuerdo con el derecho internacional y regional, tienen que encuadrarse en los siguientes estándares:

- Nadie debe ser penado por decir la verdad, ni por divulgar expresiones de odio, a menos que se demuestre que las divulga con la intención de "incitar a la discriminación, la hostilidad o la violencia".
- Tampoco se debe ser sometido a censura previa, y en el caso de los periodistas debe

El principal norte jurídico de la legislación nacional recién aprobada, según declaraciones de Elvis Amoroso, primer vicepresidente de la ANC, responde a una legislación alemana que impone a las compañías que administran las redes sociales la obligatoriedad de eliminar mensajes con contenido considerado "delictivo", una vez que sean denunciados, en un plazo máximo de veinticuatro horas.



respetarse su derecho a decidir sobre la mejor forma de transmitir información y comunicar ideas al público, en particular cuando informan sobre racismo e intolerancia. Toda imposición de sanciones por la justicia debe estar en estricta conformidad con el principio de la proporcionalidad.

SANCIONES PENALES, ADMINISTRATIVAS Y TRIBUTARIAS

Quien públicamente 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 [...] será sancionado con prisión de diez a veinte años... (Artículo 20 de la ley contra el odio)

La ley establece en materia de responsabilidad para los medios de comunicación que los prestadores de servicio de radio y televisión y medios electrónicos que difundan mensajes que sean considerados incitadores "de la guerra o apología del odio nacional, racial, religioso, político..." serán sancionados con la revocatoria de concesión.

En el caso de medios electrónicos y redes sociales, los mensajes que sean considerados de "incitación al odio" y no sean retirados en un período de hasta seis horas, recaerá sobre la persona jurídica responsable una multa de 100 mil a 150 mil unidades tributarias. Además, establece el derecho a efectuar el bloqueo de los portales sin perjuicio de la responsabilidad civil y disciplinaria por los daños causados.

El artículo 12 de la ley, establece que los prestadores de servicio de radio, televisión y suscripción, públicos, privados y comunitarios, están obligados a difundir mensajes dirigidos a la promoción de la paz, la tolerancia, la igualdad, el respeto y la diversidad. Quienes se nieguen a la cesión de espacios serán sancionados con multa desde el tres por ciento (3 %) hasta el cuatro por ciento (4 %) de los ingresos brutos causados en el ejercicio fiscal inmediatamente anterior a aquél en el cual se cometió la infracción.

En el caso de los mensajes en vivo y directo, los prestadores de servicio solo serán responsables de las infracciones, cuando la administración demuestre en el procedimiento que aquel no actuó de forma diligente.

En el caso de partidos políticos, se establece que todas las organizaciones deben contemplar dentro de sus normas disciplinarias medidas preventivas de suspensión y sanción de las personas que contravengan la ley; de lo contrario el Consejo Nacional Electoral (CNE) 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".

El texto prevé para funcionarios policiales o militares que se abstengan o retarden su actuación contra los responsables de "delitos de odio", penas de cárcel de entre ocho y diez años.

COMISIÓN PARA LA CONVIVENCIA PACÍFICA

Dentro de las disposiciones aprobadas por la Asamblea Constituyente, un "suprapoder" instaurado por el oficialismo y que carece de reconocimiento de buena parte de la comunidad internacional, se encuentra la creación de una *Comisión para la promoción y garantía de la convivencia pacífica*, con la que están obligados a cooperar todos los ciudadanos, instituciones y entidades de la República y que persigue "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".

La Comisión para la promoción y garantía de la convivencia pacífica estará compuesta por quince integrantes designados por la ANC de conformidad con los criterios expuestos en el cuadro 2.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre libertad de expresión en Internet, en su Relatoría especial para la libertad de expresión, ha enfatizado que toda regulación que se produzca con respecto a la red debe ser el resultado de un diálogo efectivo *con todos los actores del país*, siempre resguardando los principios básicos del entorno digital, entendiéndolo como un medio democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión.

CUADRO 2

AGENDA	PÚBLICA

CARGO	FUNCIONARIO ASIGNADO A NOVIEMBRE 2017	
1. Tres integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente.	Por confirmar	
2. La ministra o ministro del Poder Popular con competencia en materia de Educación.	Elías Jaua Milano	
3. La ministra o ministro del Poder Popular con competencia en materia de Educación Universitaria.	Hugbel Roa	
4. La ministra o ministro del Poder Popular con competencia en materia de relaciones interiores, justicia y paz.	Nestor Reverol	
6. La presidenta o presidente del Tribunal Supremo de Justicia	Magistrado Mikel Moreno	
5. La ministra o ministro del Poder Popular con competencia en materia de comunicación e información	Jorge Rodríguez	
7. La o el fiscal general de la República	Tarek William Saab	
8. La defensora o defensor del pueblo	Alfredo Ruiz	
9. La defensora pública o defensor público general	Por confirmar	
10. Una rectora o rector del Consejo Nacional Electoral	Tibisay Lucena, Socorro Hernández, Tania D'Amelio, Sandra Oblitas, Luis Emilio Rondón	
11. Tres voceras o voceros de organizaciones sociales que tengan por objeto la promoción de la paz, la convivencia y la tolerancia.	Por confirmar	

Cualquier tipo de restricciones deben ser tomadas con previa evaluación de su impacto y estar sometidas al control de órganos autónomos, sin parcialidades políticas, capaces de resguardar posibles amenazas estructurales en Internet.

Esta condición se hace necesaria para ejercer la libertad de expresión en Internet en los términos del artículo 13 de la Convención Americana y, a la vez, de un componente transversal de los principios orientadores antes mencionados.

SCARLET CLEMENTE

Periodista y Magister en Comunicación para el Desarrollo Social por la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). Coordinadora del Area de Derechos Digitales en IPYS-Venezuela. Periodista de investigación en Artimagen Digital.

MARIENGRACIA CHIRINOS

Periodista y Magister en Comunicación para el Desarrollo Social por la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). Directora de libertades informativas de IPYS-Venezuela.