



ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO:

Quinientos uno.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los nueve días del mes de octubre, del año dos mil veintitres, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **CÉSAR MANUEL DIESEL JUNGHANNS, EUGENIO JIMENEZ ROLON y GUSTAVO SANTANDER DANS**, Ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "GRAFICA Y EDITORIAL INTER – SUDAMERICANA Y OTROS C/ ARTS. 305, 306, Y 329 DE LA LEY 834/96 "CODIGO ELECTORAL PARAGUAYO"**, a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el Abogado Raúl Prono Toñáñez en nombre y representación de las Firms GRAFICA Y EDITORIAL INTERSUDAMERICANA S.A., RADIO MONTECARLO S.A. Y MULTIMEDIA S.A.-----

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, resolvió plantear y votar la siguiente: -----

CUESTION:


¿Es procedente la Acción de Inconstitucionalidad deducida?-----

A la cuestión planteada, el **Doctor EUGENIO JIMENEZ ROLON**, dijo: Se presenta ante la Sala Constitucional de la Excma. Corte Suprema de Justicia el abogado Raúl Prono Toñáñez, en nombre y representación de las firmas Grafica y Editorial Intersudamericana S.A., Radio Montecarlo S.A. y Multimedia S.A, a promover acción de inconstitucionalidad contra los artículos 305, 306 y 329 de la Ley N° 834/ 96 "Código Electoral Paraguay". -----

Las normas impugnadas establecen: "Artículo 305.- Queda prohibida la difusión de resultados de encuestas de opinión desde los quince días inmediatamente anteriores al día de las elecciones. Las publicaciones deberán contener la correspondiente ficha técnica"; "Artículo 306.- Queda prohibida la difusión de resultados de sondeos de boca de urna, hasta una hora después de la señalada para el cierre de las mesas receptoras de votos"; "Artículo 329.- Los directivos o responsables de las empresas que realizan sondeos de opinión o encuestas sobre la preferencia de los electores y que divulgan los resultados obtenidos en tales encuestas, dentro de los quince días anteriores a la celebración de las elecciones, se harán pasibles de sufrir la pena de dos a seis meses de penitenciaría, más una multa equivalente a quinientos jornales mínimos. Igual pena se aplicará a quienes violaren la prohibición sobre divulgación de resultados de boca de urna. Se considerarán cómplices a los directivos de los medios masivos de comunicación social utilizados para la divulgación de los datos. La misma pena tendrán los directivos o responsables de los medios masivos de comunicación social que infringieren los plazos de propaganda electoral previstas en la presente ley."-----

El accionante alegó que las disposiciones impugnadas vulneran los siguientes derechos y libertades constitucionales: el art. 26 de la libertad de expresión y de prensa; art. 27 del empleo de los medios de comunicación masiva social; el art. 28 del derecho a informarse; y el art. 29 de la libertad de ejercicio del periodismo. -----

Argumentó, en primer lugar, que la Constitución prohíbe que se cercene por algún tipo de ley el derecho a la libertad de expresión y de libertad de prensa, hasta el punto que nuestra ley fundamental establece expresamente que no se puede censurar a la prensa so pretexto de la comisión de un delito, sino que, de existir algún delito cometido por medio de la prensa, éste solo puede ser juzgado "a posteriori". Manifestó que el art. 26 de la Constitución es claro:


Gustavo E. Santander Dans
Ministro


Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro C.S.J.


Eugenio Jiménez R.
Ministro

no se puede limitar el derecho a la libertad de expresión y de prensa. Por tanto, una regulación como la mencionada debe considerarse censura y declararse inconstitucional. -----

Expresó que, cuando el art. 28 dice que la ley regulará las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, a fin de que el derecho a informarse sea efectivo, quiere decir que la ley regulará las modalidades, plazos y sanciones contra quienes impiden que el derecho constitucional sea efectivo. Por tanto, el accionante argumentó que esta no es una autorización que pueda servir de fundamento para una censura previa a cualquier tipo de información: encuesta, sondeo etc. Sostuvo que la Constitución hace hincapié en la veracidad y responsabilidad de quien emite o difunde información, pero no permite una "censura temporal" de la información. -----

Calificó a las normas como irrazonables por los siguientes argumentos: -----

Primero, porque las normas dan a las encuestas y sondeos una importancia extraordinaria y la capacidad de afectar por sí sola el desarrollo del proceso electoral descartando la capacidad de "reflexión" del elector, a quien se le presenta como inmaduro o indefenso y que debe ser protegido de las "peligrosas" encuestas y sondeos, capaces por sí solas de torcer su voluntad. Al respecto, argumentó que el elector nunca está libre de "injerencias". Expresó que la opinión de los demás electores emitidas mediante encuestas y bocas de urnas es uno de los tantos factores en el proceso de toma de decisiones, pero no el único. Y, además, expresó que el peso de la opinión de los demás varía de persona a persona. En consecuencia, argumentó que el voto es "libre" cuando mayor información y datos tiene el elector para tomar una decisión. La posibilidad de que una encuesta genere caldeamiento de ánimos no justifica la suspensión, supresión o censura, aunque la restricción sea temporal. Por tanto, concluyó que el mantenimiento de un ambiente de tranquilidad, orden y seguridad para el día de las elecciones no pasa únicamente por una prohibición legal de realizar encuestas y sondeos y difundir los resultados de los mismos. -----

El accionante reconoció que existe la posibilidad de que se difundan los resultados de encuestas y sondeos que no reflejen exactamente la intención de voto del electorado, ya sea por el fallo en la metodología científica en su elaboración; o por la intención real de influir en la opinión pública a favor de algún candidato. Pero sostuvo que ese riesgo existe todo el tiempo previo a la suspensión temporal, o durante el tiempo en el que la propaganda electoral está permitida. Por tanto, el accionante manifestó que la solución no podría consistir en prohibir la difusión de los resultados de dichas encuestas o sondeos durante los días previos o en el día de las elecciones, sino en establecer legalmente las condiciones que deben reunir los encuestadores, por ejemplo, habilitar un registro, determinar los métodos científicos para su realización, y determinar los datos indispensables a difundir para asegurar el cumplimiento de normas técnicas como para identificar cabalmente al responsable de su elaboración, etc. Así se daría cumplimiento a la disposición del art. 28 de la Constitución que garantiza el acceso a la información veraz, responsable y ecuaníme. -----

El impugnante sostuvo que la ley no debe presumir la mala fe y eliminar la libertad de prensa y de expresión ante la posibilidad de que un acto considerado disvalioso (manipulación de la información) pueda eventualmente realizarse por medio de la prensa. Asimismo, argumentó que esta tendencia ya fue plasmada en nuestra Constitución en los artículos 26 y 29: no se acepta censura previa a la información ni necesidad de autorización previa para el ejercicio del periodismo en ninguna forma, amén de que no se considera una realidad. Solicitó finalmente la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 305, 306, y 329 del Código Electoral. -----

En este juicio se nos pide juzgar primeramente si la prohibición de la difusión de resultados de encuestas de opinión desde los quince días inmediatamente anteriores al día de las elecciones, y la prohibición de difusión de resultados de sondeos de boca de urna hasta una hora después de la señalada para el cierre de las mesas receptoras de votos, configura una censura a la prensa, como lo alegó el accionante; o, por el contrario, si es una limitación constitucionalmente admisible. En segundo lugar, se nos pide juzgar si la norma del citado art.



329, que establece una sanción por el incumplimiento de las prohibiciones anteriores, es o no constitucional. -----

Esta discusión fue estudiada por la primera generación de Ministros que integraron la Sala Constitucional creada por la Constitución de 1.992 (*vide*: los Acuerdos y Sentencias N° 98 y 99, ambos de fecha 5 de mayo de 1998). En dicha ocasión, la Sala Constitucional, en mayoría, rechazó la acción intentada contra los artículos 290, 301, 302, 303, 305, 306 y 329 del Código Electoral. El preopinante Oscar Paciello fue quien, interpretando sistemática, integral y teleológicamente nuestra Constitución, sentó las bases doctrinarias de este interesante problema jurídico. En esencia, y como se verá, el jurista, sin desconocer la importancia de la información, juzgó que la limitación temporal de encuestas de opinión y resultados de boca de urnas en las elecciones, es constitucionalmente admisible y se funda en consideraciones de interés general. En definitiva, consideró que es congruente con los fines establecidos en la Constitución y con otros principios constitucionales. Por otra parte, fue el ministro Raúl Sapena Brugada, quien, en disidencia, sentó las bases doctrinarias de la inconstitucionalidad de los artículos 305 (sobre difusión de resultados de encuestas de opinión) y 329 (su sanción) y las calificó como una censura a la prensa. A partir de allí, los ministros integrantes del órgano constitucional han ido adoptando -y ampliando- una de estas dos tesis.-----

A los efectos de una mayor claridad expositiva, y con la intención de construir nuestra doctrina constitucional sobre estos cimientos, nos permitimos sintetizar los principales fundamentos jurídicos de estas dos tesis que, aunque cuentan con puntos en común, son contrarias en sus conclusiones.-----

La tesis minoritaria del ministro Sapena Brugada sostuvo la inconstitucionalidad del art. 305, la prohibición de publicar encuestas de opinión desde los *quince días* inmediatamente anteriores al día de las elecciones y su correspondiente sanción, dispuesta en el art. 329 del Código Electoral (Acuerdos y Sentencias N° 98 y 99, ambos de fecha 5 de mayo de 1998, y en el Acuerdo y Sentencia N° 232, de fecha 10 de abril de 2002, éste último con adhesión de los Ministros Fernández Gadea y Lezcano Claude). El criterio se funda esencialmente en una colisión de dichas normas con el texto expreso y literal del artículo 26 de la Constitución. Esta norma garantiza la libre expresión y la libertad de prensa, así como la difusión del pensamiento y de la opinión, **sin censura alguna**, sin más limitaciones que las dispuestas en la Constitución; y además, establece que no se dictará ninguna ley que las imposibilite o restrinja.

Esta tesis considero a la divulgación de encuestas electorales como un asunto de interés general y a su prohibición temporal, como un acto de censura. El ministro Sapena Brugada argumentó que la información representa un interés valioso para la democracia y que el conocimiento de la opinión sobre los hechos que reflejan las encuestas es una información

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Eugenio Jiménez R.
Ministro

debida. Argumentó que el elector tiene el derecho de recibir información que le facilite su decisión el día de las elecciones, derecho que se encuentra consagrado en el artículo 28 de nuestra ley fundamental. Igualmente, manifestó que el temor a la manipulación de elecciones y la desinformación que producen las encuestas manipuladas y fraudulentas no son razones suficientes para ir contra la interpretación literal de los artículos 26 y 28 de la Constitución. Es decir, argumentó que no hay una fundamentación válida para prohibir que se exprese la opinión de los encuestados en un asunto público y cuya divulgación no atenta contra el orden público, la intimidad o el bien común. Y agregó aquello que el accionante argumentó en su escrito de inconstitucionalidad, que *"...la disposición, además de ser inconstitucional, es inocua por obsoleta ya que en la aldea global en la que vivimos en caso todo el país, es más fácil ver canales de televisión extranjeros que nacionales y nada impide publicar en ellos o en los diarios de los países vecinos. Sin hablar de Internet, la cual, aunque tenga un alcance muy selectivo, combinada con el "rumor" (que es el medio más antiguo de la tierra) hace que, de todos modos, se conozcan encuestas sin ninguna garantía de seriedad"*. (Igual criterio sostuvo el ministro Víctor Núñez en el Acuerdo y Sentencia N° 1287 del 3 de diciembre de 2007, dictado por la Sala Constitucional). -----

La tesis contraria del ministro **Paciello Candia**, que fue expuesta en el Acuerdo y Sentencia N° 98, ampliada por el ministro Altamirano Aquino en el Acuerdo y Sentencia N° 1287 del 3 de diciembre de 2007, y a la cual se adhiere el ministro preopinante en este juicio, llega a una conclusión distinta. El razonamiento constitucional parte de la premisa de que en la consideración de los derechos fundamentales y específicamente en relación con la llamada "libertad de prensa" no existe ni se da ningún derecho absoluto. Los fundamentos no desconocen los principios de libertad de prensa y el rol de la información en nuestra democracia, pero no califican a la restricción temporal de divulgar encuestas de opinión y bocas de urnas -en el contexto de las elecciones- como un acto de censura. Justifican la limitación en una razón de interés general y como un mecanismo de protección al elector y al propio régimen democrático. El ministro Paciello dejó establecido que la concreción de la democracia supone la realización de actos de voluntad de los ciudadanos de la manera más amplia posible, y sugirió que la adopción de estas decisiones debe ser asumida con entera libertad y con la mayor cantidad posible de información. Por ello, coincidió con el voto contrario, al decir que es importante garantizar la libre expresión de las ideas y el derecho a la información, pues el flujo eficiente de información veraz resulta crucial para la adopción correcta de decisiones. Pero contrariamente al criterio opuesto, dejó establecido que la información que resulta constitucionalmente amparada, protegida y estimulada es la información **veraz** (art. 28 de la Constitución). Este criterio otorga deferencia a la decisión del legislador de prohibir temporalmente la difusión de encuestas y sondeos en las elecciones, al considerar que éstas son una amenaza cierta y contundente para la expresión del voto y la libertad de decisión del electorado. -----

El criterio del Dr. Paciello ha sido coherente con aquello que pregonaba en las discusiones de la Convención Nacional Constituyente sobre la libertad de expresión y de prensa, y sobre el derecho de terceros como uno de los límites permisibles a éstas: *"Desde ese momento, entonces, que se garantiza la libre expresión y difusión del pensamiento, el Artículo 28 declara proscripta toda forma de censura a la prensa. No se la censura, pero se exige responsabilidad. La libertad de prensa e información no tiene más límites que los dispuestos en esta Constitución. Y, ¿cuáles son esos límites? Simplemente el honor o el derecho de los terceros para hacerlo más gráfico. Otro límite no hay. Y es más, se los garantiza, para ser efectivamente eficaz la libertad de prensa, el acceso a las fuentes públicas de información. Porque, ¿qué quiere decir que nosotros declaremos que existe libertad de prensa, si el periodismo no puede entrar en una oficina pública y pedir información sobre cualquier asunto de interés público? Entonces, está garantizado y se conmina al legislador a que regule esto, a fin de que, si no se le proporciona la información que requiere el periodista, sea pasible de las sanciones que va a establecer esa misma Ley. Por otro lado, este ejercicio de la libertad de prensa, como dije hace un rato, es relativo. Tiene el límite de los derechos de terceros. Uno de los límites es el derecho de rectificación o aclaración, establecido en el Pacto de San José de Costa Rica por el Artículo 14, que acá simplemente lo estamos*



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"GRAFICA Y EDITORIAL INTER –
SUDAMERICANA Y OTROS C/ ARTS.
305, 306, Y 329 DE LA LEY 834/96
"CODIGO ELECTORAL PARAGUAYO".
AÑO: 2017 – N°: 2364.-----

reproduciendo. Pero donde es fundamental el proyecto, y es en otro artículo ya separado, porque son distintas las situaciones, es en cuanto se refiere al ejercicio del periodismo. Los periodistas deben estar, profesionalmente, abroquelados de todas las garantías necesarias, para que puedan desarrollar con felicidad su cometido. A esta finalidad concurre el principio de que el periodista no puede ser obligado a actuar en contra de los dictados de su conciencia, y algo muy importante, no revelar sus fuentes de información" (Ciudadano Convencional Oscar Paciello, Sesión Ordinaria N° 13.- 28 de Abril De 1992 <https://www.bacn.gov.py/constitucion/sesion-plenaria/ds-04-28-013.htm#Art%C3%ADculo26>). -----

Las posteriores decisiones del órgano constitucional establecieron que la "veda temporal" debe mantenerse por los siguientes motivos: a) para proteger la libre elección del electorado, buscando el voto reflexivo; b) para garantizar un ambiente de tranquilidad y orden en los días previos y aún más el día del proceso eleccionario; c) para evitar todo tipo de distorsión o influencia de la voluntad del elector; d) para evitar cualquier circunstancia que pudiera provocar interferencias, confusiones o agravar las tensiones entre las diferentes listas en competencia y sus seguidores; y e) por la "falibilidad" de las encuestas y sondeos. -----

Este mismo asunto ha sido discutido también por los órganos internacionales de derechos humanos, cuyos tratados además de haber sido incorporados a nuestro ordenamiento jurídico, son perfectamente compatibles con nuestra Constitución. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos en la Comunicación N° 968/2001, en el dictamen aprobado el 14 de marzo de 1996 (vide: Kim c. la República de Corea, <https://juris.ohchr.org/Search/Details/1190>) ha discutido si la condena penal de un periodista de la República de Corea por haber publicado los resultados de una encuesta de opinión antes de las elecciones violaba o no las disposiciones del párrafo 2 del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Este instrumento internacional fue aprobado e incorporado a nuestro ordenamiento jurídico por Ley 5/92. El art. 19 del Pacto establece en los numerales 2 y 3 que: "Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública". En el segundo apartado del art. 20 se establecen más limitaciones: "2. Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley".-----

En el caso particular, el Estado Parte, cuyo ordenamiento jurídico contiene normas similares a los arts. 305 y 329 de nuestro Código Electoral, alegó que la restricción se justificaba para proteger el orden público. El Comité, en mayoría, es decir, con voces disidentes, opinó que los hechos expuestos no constituían una violación de derechos humanos. Observó que, con arreglo al párrafo 3 del artículo 19, toda restricción de la libertad de expresión debe cumplir las condiciones siguientes: debe haber sido establecida por ley, debe estar dirigida a alcanzar los objetivos enumerados en el párrafo 3 del artículo 19 y debe ser necesaria para que se alcance el fin deseado. Corroboró que las restricciones fueron establecidas por una ley sobre elecciones a cargos públicos y de prevención del fraude electoral y consideró que: "el razonamiento en que se basa la restricción es el deseo de dar al electorado un período limitado de reflexión durante el cual estará al abrigo de consideraciones ajenas a las cuestiones que se debaten en las elecciones y que se aplican restricciones análogas en muchos países". El Comité concluyó que una ley que restrinja la publicación de las encuestas de opinión por un período limitado de tiempo antes de una elección no vulnera

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Eugenio Jiménez R.
Ministro

ipso facto los objetivos del párrafo 3 del artículo 19, y que la sanción impuesta al autor, aunque entra en el ámbito del derecho penal, no puede considerarse excesivamente severa. Por tanto, el Comité sostuvo que no puede concluir que la ley, tal como se aplicó al autor, sea desproporcionada con respecto a sus objetivos. En ese respecto, estimó que no se produjo una violación del artículo 19 del Pacto. -----

Sobre las restricciones admisibles al derecho a libertad de información, el Comité de Derechos Humanos, en la observación General N° 34, interpretando el art. 19 del Pacto, ha establecido que: *“La primera de las razones legítimas para introducir una restricción que se enumeran en el párrafo 3 se refiere al respeto de los derechos o la reputación de los demás. El término ‘derechos’ comprende los derechos humanos reconocidos en el Pacto y, más en general, en la normativa internacional de los derechos humanos. Por ejemplo, puede ser legítimo restringir la libertad de expresión para proteger el derecho de voto amparado por el artículo 25, así como los derechos enunciados en el artículo 17 (véase el párrafo 37). Estas restricciones deben interpretarse con cuidado: si bien puede ser permisible proteger a los votantes de formas de expresión que constituyan intimidación o coerción, estas restricciones no deben obstaculizar el debate político....”* (párrafo 28). El mismo Comité ha dicho que todas las restricciones deben ser compatibles con el párrafo 3. Y sobre las encuestas, de manera específica ha ratificado de cierta forma lo establecido en la Comunicación N° 968/2001: *“No obstante, un Estado parte puede legítimamente limitar las encuestas políticas en los días inmediatamente anteriores a una elección a fin de mantener la integridad del proceso electoral”* (párrafo 37). -----

Una interpretación similar ha dado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con el contenido de la libertad de pensamiento y expresión, y las restricciones permitidas. De hecho, en una sentencia condenatoria contra la República del Paraguay, la Corte estableció que la libertad de expresión es indispensable para la formación de la opinión pública y es *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente (Opinión Consultiva OC-5/85 y Caso Ricardo Canese vs. Paraguay, Sentencia del 31 de agosto de 2004, párrafo 82, vide: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_111_esp.pdf). No obstante, la Corte remarcó también que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho absoluto, sino que puede ser objeto de restricciones, tal como lo señalan el artículo 13 de la Convención en sus incisos 4 y 5 y el artículo 30 de la misma (párrafo 95).-----

Esto nos dice que el razonamiento en materia de libertad de expresión debe orientarse a determinar si una limitación a la libertad de información se encuentra o no justificada. Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado que la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión debe fundarse en el artículo 13.2 de la Convención Americana y debe satisfacer un estándar de “necesidad”. Es decir, entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Dado este estándar, no es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno; si no que deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho que el artículo 13 garantiza. La regulación no debe limitar más de lo estrictamente necesario el derecho proclamado en dicho artículo. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho a la libertad de expresión. (Caso Ricardo Canese vs. Paraguay, Sentencia del 31 de agosto de 2004, párrafo 96). A esto, nuestra Constitución agrega en el art. 26 que las limitaciones a la libertad de expresión y prensa deben fundarse en la Constitución. -----

Como se ve, en materia de derechos fundamentales, rara vez se puede partir de absolutos. Tanto el texto de instrumentos internacionales, como la jurisprudencia y la doctrina internacional de derechos humanos amparan ciertas limitaciones si la legislación pasa un test tripartito de razonabilidad; de legalidad, legitimidad del objetivo perseguido y necesidad. Esto



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"GRAFICA Y EDITORIAL INTER –
SUDAMERICANA Y OTROS C/ ARTS.
305, 306, Y 329 DE LA LEY 834/96
"CODIGO ELECTORAL PARAGUAYO".
AÑO: 2017 – Nº: 2364.-----

ha sido reafirmado recientemente en una declaración conjunta realizada por las Relatorías Especiales para la Libertad de Opinión y Expresión de varios organismos internacionales: el Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos (OEA). En este documento, se recomienda a los Estados que se cercioren de que todas las restricciones sobre la libertad de expresión que se apliquen durante períodos electorales cumplan con los requisitos del test tripartito del derecho internacional sobre legalidad, legitimidad del fin perseguido y necesidad, lo cual implica lo siguiente: "1) *No debe haber censura previa de los medios de comunicación, lo que incluye el bloqueo administrativo de sitios web de medios y las interrupciones del servicio de Internet.* 2) *Toda limitación que afecte el derecho a difundir pronunciamientos electorales debe cumplir con los estándares internacionales aplicables, que incluyen la necesidad de que las figuras públicas toleren un mayor nivel de críticas y escrutinio que los ciudadanos comunes.* 3) *No deben establecerse leyes generales ni ambiguas sobre desinformación, como prohibiciones respecto a la difusión de 'falsedades' o 'información no objetiva';* 4) **Los límites que se impongan a los medios que brinden información sobre encuestas de opinión pública en períodos de elecciones también deberían cumplir rigurosamente con el test tripartito.**" (vide: Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión y Elecciones en la Era Digital: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1174&IID=2>). -----

Por nuestra parte, coincidimos con la premisa base advertida por el Dr. Paciello Candia, que, además, es la que armoniza con el razonamiento de los órganos internacionales de Derechos Humanos: los derechos fundamentales involucrados en este juicio -a la información y la libertad de prensa- en ciertas situaciones excepcionales, justificadas y temporales, pueden limitarse. -----

En este caso, la labor del órgano constitucional no puede fundarse únicamente en una lectura lisa y llana de una sola norma de la Constitución. Y ese es precisamente -a nuestro criterio- el error del razonamiento contrario, que parte de la premisa de una libertad absoluta, sin hacer un análisis sobre las demás normas constitucionales y su relación con todo nuestro sistema normativo, y sin considerar el objetivo de la legislación y si ésta pasa -o no- un test de razonabilidad. -----

Bajo la tesis de que toda limitación normativa a la información colisiona con el art. 26 de la Constitución, cualquier norma que tutele otro derecho como -por ejemplo- el honor o la imagen, devendría inconstitucional. -----

Lo cierto es que el citado Art. 26, como todos los de la Constitución, no puede ser interpretado de forma aislada y literal, sino que debe ser leído en forma sistemática dentro de la misma y también en coherencia con el resto del ordenamiento jurídico. Ello es así, en primer lugar, por el principio de unidad de la Constitución: "*El intérprete de la Constitución debe comprender que ésta contiene un conjunto de normas que han de ser correlacionadas o coordinadas entre sí. En otras palabras, la Constitución debe entenderse de modo integral, y no como formada por compartimientos estancos. Por lo tanto, el análisis de cada disposición constitucional debe efectuarse tomando en consideración las demás normas contenidas en la Constitución [...]* La interpretación sistemática o la interpretación armónica contextual es pues, aquella que atiende a la totalidad de los preceptos de una norma, en particular, de la Constitución que posee una unidad sistemática, así como su enlace con todas las del ordenamiento jurídico y de modo que mejor se adecuen al espíritu y a las garantías de la Constitución". (ALMIRÓN, Elodia. Hado Constitucional ¿Simple lectura o necesaria

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Eugenio Jiménez R.
Ministro

interpretación? En Comentario a la Constitución. Tomo V. Corte Suprema de Justicia. 2018. Instituto de Investigaciones Jurídicas. p.p. 95/98). -----

En segundo lugar, porque la Constitución debe interpretarse coordinadamente con todo el sistema normativo. La tesis de la interpretación sistemática, al decir de Néstor Sagüés, propone una exégesis coordinada, anticonflictiva, equilibrada y útil de la Constitución. Da por sobreentendido, además, que ésta es coherente consigo misma. Igualmente, explica que: *“si se visualiza a todo el ordenamiento jurídico (y no sólo a la constitución) como un sistema, esta doctrina propone tanto una interpretación armonizante de la constitución (entre sus distintas cláusulas), sino también entre ella (o desde ella) y el resto de las normas subconstitucionales. Tal variable de la interpretación armonizante aconseja que -por ejemplo- si una ley admite dos o más interpretaciones, una de ellas acorde con la constitución y otra (u otras) opuesta, el exégeta debe preferir la que coincide con la constitución. Tal regla de preferencia se justifica por dos razones: una, porque hace funcionar todo el aparato normativo de un Estado en consonancia con la constitución; y otra, porque optando por una interpretación constitucional del precepto en cuestión, se evita su declaración de inconstitucionalidad (cosa que habría que hacer, en cambio, si se eligiese una interpretación inconstitucional de la norma del caso). Tal variante armonizante es también llamada interpretación adaptativa, conciliadora o de la conformidad constitucional de las normas inferiores a la constitución.”* (SAGÜÉS, Néstor. *Derecho constitucional. Teoría de la constitución*. 1º ed. Buenos Aires: Astrea. 2017. p. 154).-

En efecto, el derecho a la información y la libertad de prensa adquieren enorme importancia dentro de nuestra democracia y se encuentran garantizados por nuestra Constitución, y por ende, se los considera fundamentales. Pero como los demás, coexiste junto a derechos, principios y valores del mismo rango; fundamentales también. Entonces, cuando un derecho fundamental concurre con derechos del mismo rango, no puede hablarse de absolutos. Decía Bobbio: *“Entiendo por ‘valor absoluto’ el status que compete a poquísimos derechos humanos, valederos en todas las situaciones y para todos los hombres sin distinción. Se trata de un status privilegiado que depende de una situación que se verifica muy raramente: es la situación en la que se encuentran derechos fundamentales que no entran en concurrencia con otros también fundamentales”*. Por ello es que se categoriza a los derechos humanos como una categoría heterogénea: *“desde el momento en que se han considerado como derechos del hombre también los derechos sociales, además de los de libertad, la categoría en su conjunto contiene derechos incompatibles entre sí, es decir, derechos cuya protección no puede ser atribuida sin restringir o suprimir la protección de otros”*. (BOBBIO, Norberto. 1991. *El tiempo de los derechos*. Madrid: Sistema. pp. 79/80). De ahí que, a pesar de la importancia del derecho que se positiviza como fundamental en una Constitución, éste es -o puede ser- relativo a otro de igual jerarquía. Salvo que la propia Constitución establezca una jerarquía de derechos, el título de derecho fundamental no puede interpretarse como equivalente a absoluto. -----

Nuestros constituyentes advertían ya que no existe libertad sin límites ni responsabilidad: *“Este es un tema, entiendo de suma importancia para asegurar el verdadero diseño de una sociedad democrática. Y en ese sentido, creemos, en un principio, que nuestro modo de ver es fundamental. No existe la libertad sin límites, no existe la libertad sin responsabilidad. Y definiendo este principio para gobernantes y gobernados, para hombres y mujeres, para todos los ciudadanos, para los dueños de los medios de comunicación, para los periodistas, para todos aquellos que quieran hacer uso de la libertad de expresión. [...] Quiero traer a colación algunas normas de Convenciones Internacionales sobre los derechos humanos que hacen al tema que nos ocupa. La Declaración Universal, en su artículo 12, sanciona la libertad de expresión, pero pone límites, no hay libertad sin límites, pone responsabilidad, no hay libertad sin responsabilidad. La Declaración Americana del 48, de San José Costa Rica, de los derechos humanos, también habla de la libertad de expresión, pero le pone límites, no hay libertad sin límites, no hay libertad sin responsabilidad. La Convención de los Derechos del Hombre de Roma, 1950, habla de la libertad de expresión, y también vuelve a poner límites, así como recorrer catorce declaraciones que hacen sobre este tema, incluyendo las recomendaciones de UNESCO, y ¿cuáles son estos límites? Y aquí es donde estamos por*



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"GRAFICA Y EDITORIAL INTER –
SUDAMERICANA Y OTROS C/ ARTS.
305, 306, Y 329 DE LA LEY 834/96
"CODIGO ELECTORAL PARAGUAYO".
AÑO: 2017 – Nº: 2364.-----

Entrar al meollo de la cuestión. En primer lugar, no se admite la censura previa; estamos creyendo, todos de acuerdo, ése es el corazón de la libertad de prensa. Nadie aquí está abogando por la censura previa, pero se admite en todo tratado internacional, se admite en legislaciones de constituciones comparadas la responsabilidad ulterior a la publicación [...] En muchos aspectos que hacen a la comunicación donde se exige la responsabilidad, se exige el respeto de la intimidad, el respeto a la honra, al honor, a la reputación, a la fama, se exige a los medios de comunicación una información veraz, objetiva, no tendenciosa, neutra, imparcial y comprometida con el desarrollo popular de los pueblos etc, en una frase dice, sin embargo 'una libertad de comunicación que en su ejercicio no tenga en cuenta las exigencias intrínsecas y los límites al derecho de la información, mas sirve en realidad a los intereses del difusor, que los intereses de la sociedad o de la colectividad que pretenden tutelar o que pretenden informar' Eso es lo que estamos discutiendo hoy. [...] La información tiene un carácter social, la información es un deber compartido de toda la sociedad, no del que tenga plata, y pueda poseer sus medios de comunicación, el monopolio de la verdad. Eso es lo que hoy estamos buscando, muy simplemente, y no creo que eso signifique censura, no creo que signifique coartar la libertad de expresión; ¿y saben por qué? Porque queremos horizontalizar más esa libertad de expresión, y lo que queremos es que no haya irresponsabilidad en el manejo de un bien social. [...] **La libertad de expresión debe ser con responsabilidad, y limitada en base a los derechos de terceros, y las leyes generales. Eso es, lo que se busca; no es censura**". (Ciudadano Convencional Bernardino Cano Radil, Sesión Ordinaria Nº 13.- 28 de Abril de 1992, vide: <https://www.bacn.gov.py/constitucion/sesion-plenaria/ds-04-28-013.htm#Art%C3%ADculo26>). -----

Todo ello autoriza a concluir que las limitaciones a derechos fundamentales son, en ciertos casos, permisibles. En efecto, distintas reglas de nuestro ordenamiento jurídico demarcan los límites del derecho a la información. El Artículo 4 del Código Procesal Penal es un claro ejemplo de una de estas fronteras. La norma dispone que ninguna autoridad pública presentará a un imputado como culpable o brindará información sobre él en ese sentido a los medios de comunicación social. Sólo se podrá informar objetivamente sobre la sospecha que existe contra el imputado a partir del auto de apertura a juicio. Dispone también que el juez regulará la participación de esos medios, cuando la difusión masiva pueda perjudicar el normal desarrollo del juicio o exceda los límites del derecho a recibir información. En el Acuerdo y Sentencia Nº 60 de fecha 17 de junio de 2020, la Sala Civil de esta Excma. Corte Suprema de Justicia, ya ha analizado la norma citada como un límite al derecho a la información y ha dicho que: "Es categórico, pues, que el ordenamiento jurídico, a través de las normas arriba citadas, protege la presunción de inocencia con una norma que establece claramente cuál es el momento a partir del cual se puede informar objetivamente sobre la sospecha que existe sobre el imputado, con la aclaración de que "sólo" a partir de él rige la permisión de informar; amén de que protege el derecho a la imagen de quien es detenido por agentes de la policía nacional, poniendo en cabeza de éstos el deber de no permitir que el detenido sea presentado a medios de comunicación social sin su consentimiento expreso". El Artículo 2 numeral 2 de la Ley Nº 5282/14 de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental contiene otro claro límite al derecho a la información pública al prever la posibilidad de establecer excepciones legislativas. Al definir la información pública dispone: "Información pública. Aquella producida, obtenida, bajo control o en poder de las fuentes públicas, independientemente de su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, **salvo que se encuentre establecida como secreta o de carácter reservado por las leyes**". -----

Las normas impugnadas, no son más, que otro límite legislativo al derecho a la información. Los criterios jurídicos que concluyen que las normas impugnadas son inconstitucionales argumentan que cualquier restricción a la información, en las elecciones,

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Eugenio Jiménez R.
Ministro

son contrarias a las normas de la Convención Americana. Esto es lo que se ha argumentado también en el Dictamen Fiscal obrante a f. 59/62. -----

Pero lo cierto es que, la Corte Interamericana aún no ha juzgado -en un caso contencioso- sobre las restricciones a la prensa en las elecciones. Es decir, aún no hay jurisprudencia interamericana respecto a este asunto concreto; la prohibición de divulgar encuestas de opinión y bocas de urnas en las elecciones. Eso sí, ha resaltado la importancia de la libertad de prensa y ha advertido, que toda restricción debe interpretarse con mucho cuidado, pues no deben -de ninguna manera- obstaculizar el debate político en las elecciones, especialmente durante las campañas electorales: *"...en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión"*. (Caso Ricardo Canese vs. Paraguay, Sentencia del 31 de agosto de 2004, párrafo 88). -----

La Corte Interamericana ha dicho que es indispensable que se proteja y garantice el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un Estado. Ello es así, **y coincidimos plenamente**, porque la formación de la voluntad colectiva mediante el ejercicio del sufragio individual se nutre de las diferentes opciones que presentan los partidos políticos a través de los candidatos que los representan. El debate democrático implica que se permita la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información. Además, es preciso que todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones de manera que los electores puedan formar su criterio para votar (*vide*: Caso Ricardo Canese vs. Paraguay, Sentencia del 31 de agosto de 2004, párrafo 90). -----

Entendemos que la limitación, en el marco de las elecciones, para ser permisible, no debe obstaculizar el debate político. Y sobre el punto, no consideramos que la prohibición de divulgar encuestas de opinión quince días antes de las elecciones y de boca de urna hasta una hora después impida en lo absoluto este debate. -----

De hecho, las reglas de las elecciones se encuentran puntillosamente legisladas por el Código Electoral. Todo el calendario electoral, las campañas, las propagandas, los deberes y prohibiciones de la prensa, las elecciones, etc., se encuentran vigorosamente regulados. Primero, para que estos debates políticos se den ampliamente, en un plano de igualdad, y luego, para que el elector cuente con un periodo de reflexión. Durante todo el proceso, rige un régimen especial en cuanto a libertades y garantías, y derechos y obligaciones, que condicionan la participación, el debate, la reflexión, y por supuesto, el propio ejercicio del derecho y del deber del sufragio. El Código Electoral establece límites a la propaganda electoral (art. 290), prohibiciones específicas a los medios masivos de comunicación social de no establecer discriminación en favor o en contra de algún partido, movimiento político o alianza (art. 289); obligaciones de remitir al Tribunal Electoral de la circunscripción sus tarifas ordinarias por los espacios de publicidad que venden, sanciones en casos de que las tarifas varíen (art. 299); límites a la propaganda, por partido, movimiento político o alianza, a no más de 1/2 (media) página por edición o su equivalente en número de centímetros de columna, en cada uno de los periódicos y revistas; y un máximo de cinco minutos por canal de televisión o radio, por día. (art. 301). Igualmente, a los efectos de contribuir al proceso de democratización del país y la consiguiente educación cívica del pueblo paraguayo, imponen obligaciones específicas a los medios masivos de comunicación social oral y televisivo. Por ejemplo, que destinen, sin costo alguno, el tres por ciento de sus espacios diarios para la divulgación de las



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"GRAFICA Y EDITORIAL INTER –
SUDAMERICANA Y OTROS C/ ARTS.
305, 306, Y 329 DE LA LEY 834/96
"CODIGO ELECTORAL PARAGUAYO".
AÑO: 2017 – Nº: 2364.-----

bases programáticas de los partidos, movimientos políticos y alianzas que participen en las elecciones, durante los diez días inmediatamente anteriores al cierre de la campaña electoral. A los mismos efectos y durante el mismo lapso, los periódicos tienen la obligación de destinar una página por edición (art. 302). -----

Las normas del Código Electoral siguen una coherencia específica que busca concretizar los principios republicanos y democráticos de gobierno. En definitiva, se busca que el sufragio se funde en el voto universal, libre, directo, igual y secreto (art. 118 de la Constitución). Ahora bien, el voto libre no es un concepto vacío de contenido. De hecho, la doctrina considera a la libertad del voto como una condición de la democracia constitucional: *"Todos aquellos que disfrutan de los derechos políticos deben ser libres de poder votar según la propia opinión formada lo más libremente que sea posible; es decir, en una competencia libre entre los grupos políticos organizados en competencia entre ellos [...] Tienen que ser libres también en el sentido de que deben encontrarse en condiciones de elegir entre soluciones diversas; es decir, entre partidos que tengan programas distintos y alternativos"*. (Bobbio, Teoría general de la política, citado por AMAYA, JORGE. A. "Los derechos políticos", 2.º ed., Buenos Aires., Astrea, 2020. Pág. 13). Estas dos reglas establecen, en palabras de Amaya, las condiciones de la libertad democrática, en el sentido de una condición de pluralismo en la información (sin este pluralismo, la formación de las opiniones políticas puede manipularse y distorsionarse) y de una condición de pluralismo político en sentido estricto (los ciudadanos deben poder elegir entre una pluralidad de alternativas reales) (Ídem, Pág. 14). -----

Ahora bien, nuestro Código Electoral busca que esta pluralidad de información sea garantizada durante las campañas, para que se pueda realmente conocer a los candidatos y sus proyectos políticos. En la etapa previa al sufragio, el ordenamiento jurídico, diseñó un periodo para garantizar absoluta libertad de información sobre los candidatos y proyectos políticos, contempló incluso otras normas y obligaciones, y una vez cumplida esta etapa, diseñó un periodo de reflexión. Y es en este periodo posterior a las campañas y propagandas, y anterior al sufragio, que la regulación temporal cobra protagonismo. La prohibición temporal de divulgar encuestas de opinión en días previos a las elecciones y resultados de bocas de urnas hasta una hora después de la señalada para el cierre de las mesas receptoras de votos, no son más que las herramientas seleccionadas por el legislador para llevar a cabo las elecciones, y a nuestro criterio, no constituye un acto de censura. -----

Es una veda temporal que se justifica en una razón de interés general. Se funda en aspectos trascendentales de nuestro desenvolvimiento democrático y de nuestro Estado de Derecho. Esto es lo que muy acertadamente nos han advertido los intérpretes de la Constitución y que ha explicado muy claramente el ministro Altamirano Aquino: *"la vigencia de principios y libertades fundamentales –libertad de expresión y libertad de prensa–, favorecen a la existencia de un real estado de derecho. A primera vista, se podría concluir que efectivamente existiría lesión constitucional en base a lo establecido en los artículos impugnados, por su aparente contradicción a lo dispuesto en el texto constitucional (art. 26 C.N.) [...] Sin embargo, debemos partir del análisis que el conflicto surgido con las libertades de expresión y de prensa sustentadas en la Carta Magna en grado superlativo, debe ser interpretado en un contexto general, amplio, coherente e integrado a todo el sistema normativo paraguayo, acorde con los demás derechos y garantías también enunciados en la propia Ley fundamental, desde su propio preámbulo cuando reafirma los principios de la democracia republicana representativa, participativa y pluralista, así como el reconocimiento a la dignidad humana (art. 1), De la soberanía que reside en el pueblo (art. 2), y en especial el art. 3 en relación al poder público que expresa: 'el pueblo ejerce el poder público por medio del sufragio... igualmente encontramos derechos y deberes políticos, fundamentalmente en el art. 117 que dice: 'Los ciudadanos, sin distinción de sexo, tienen el derecho a participar en los asuntos públicos...', y el art. 118 que habla del sufragio estableciendo que: 'el sufragio es*

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

César M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Eugenio Jiménez R.
Ministro

derecho, deber y función pública del elector constituye la base del régimen democrático y representativo se funda en el voto universal, libre, directo, igual y secreto...’, entre otros principios”(Acuerdo y Sentencia N° 1287 del 3 de diciembre de 2007, dictado por la Sala Constitucional). -----

Como dijimos, la regulación que hoy se impugna, lo que busca es ofrecer un periodo de silencio para que el elector pueda reflexionar sobre su voto de manera libre, sin injerencias y sin influencia. El derecho electoral garantiza el flujo libre de información en el periodo de debate político y durante el periodo de reflexión, restringe algunas actividades específicas, buscando con ello garantizar cierta igualdad en la competencia política y proteger la libertad del elector. -----

La regulación pasa el test tripartito al que aludimos en los párrafos anteriores. En primer lugar, porque la limitación se funda en la propia Constitución, que protege la información veraz (art. 28), la base del régimen democrático y representativo (art. 118) y en un interés general (art. 128). Además, es una restricción que proviene de una decisión política del Congreso, que es quien tiene competencia para dictar los Códigos, leyes y específicamente la Ley Electoral (art. 202 numerales 2 y 6). -----

No pueden considerarse irrazonables cuando el objetivo del mismo es claro y legítimo. Esto es lo que se ha explicado en los antecedentes de la Corte Suprema de Justicia: *“Entiendo que el espíritu de las normas impugnadas busca evitar la influencia indebida en el electorado, considerando que a través del acto eleccionario se manifiesta la voluntad política de los electores, la cual debe encontrarse libre de ataduras o injerencias provocadas por una libertad extrema, inconducente a los objetivos generales, superiores y razonables previstos por la norma. Además, las normas impugnadas se limitan a establecer un plazo de interdicción breve, solo para la publicación de las encuestas o bocas de urna y no una prohibición para la realización de dichas encuestas, por lo que una vez transcurrido, nada obsta que se publiquen en forma amplia dichos resultados. Todo se basa de una cuestión de temporalidad, con carácter relativo, y no de contenido o de censura a la información en sí misma [...] El interés de la limitación legal es preservar el sosiego y el ambiente favorable a la calidad del voto (libre y sin presiones), además de propiciar el equilibrio y el orden interno.”* (voto del Dr. Altamirano Aquino, en el Acuerdo y Sentencia N° 1287 del 3 de diciembre de 2007, dictado por la Sala Constitucional). -----

Las regulaciones temporales establecen el marco en el que se da la competencia democrática por el poder político, y ello justifica el régimen especial de libertades y garantías. Las normas impugnadas precisan con claridad el inicio y el término de la prohibición, y, por tanto, no puede considerarse una restricción ambigua. Tampoco es desproporcional, pues no es una prohibición absoluta, ya que a lo largo de toda la etapa anterior se concede plena facultad para efectuar investigaciones sobre preferencias electorales y difundir sus resultados. La medida legislativa es idónea y necesaria para otorgar a los electores un periodo final de reflexión para decidir y votar con mayor libertad, privacidad y calma. -----

Estas restricciones se encuentran establecidas en casi todos los países donde está vigente el régimen democrático. La medida se ha considerado idónea para evitar que con la publicación o difusión de pronósticos o preferencias electorales se induzca a cambios en el sentido del voto, sobre todo tratándose de electores indecisos o poco informados. Lo que protege y defiende la regulación es la libertad de opción y decisión del elector en los momentos finales previos al acto de sufragio. En todos estos casos, se dice que el fundamento de la veda es asegurar la libre reflexión del elector, a quien se le brinda un periodo de silencio para que decida “a solas con su conciencia”. (vide: URIOSTE BRAGA, Fernando. *Libertad de Expresión y Derechos Humanos*. Montevideo: IB de F. p.p. 175/176).-----

Lo que distingue a los ordenamientos es el plazo de restricción, algunos países tienen plazos de treinta o de quince días, y otros de setenta y dos o cuarenta y ocho horas. (vide: Acuerdo y Sentencia N° 1107 de fecha 20 de diciembre de 2019, dictado por la Sala



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:
"GRAFICA Y EDITORIAL INTER –
SUDAMERICANA Y OTROS C/ ARTS.
305, 306, Y 329 DE LA LEY 834/96
"CODIGO ELECTORAL PARAGUAYO".
AÑO: 2017 – Nº: 2364.-----

Constitucional. Si bien podemos preguntarnos por qué el legislador optó por un plazo de quince días, es cierto es que esta incertidumbre es irrelevante para resolver esta inconstitucionalidad. Primero, porque este órgano constitucional no cuenta con la información o evidencia para concluir de manera categórica que un plazo más corto de tiempo es la medida más idónea y menos restrictiva para cumplir con el objetivo de la norma. El plazo varía en función de las características de la realidad política y de la cultura cívica del electorado de cada sociedad, y no existen elementos de juicio suficientes para argumentar lo contrario, y apartarnos de la decisión legislativa. Además, en cualquier escenario, este órgano constitucional no podría modificar un plazo legal a través de esta sentencia de inconstitucionalidad. Ello, porque las leyes procesales limitan los efectos de la sentencia a la declaración de inaplicabilidad de las normas, que, como hemos concluido, son constitucionales.-----

Por último, el hecho de que hoy en día, cualquier ciudadano en las redes sociales pueda emitir una opinión en el periodo de reflexión electoral, tampoco indica un trato discriminatorio contra los medios de comunicación social, porque un ciudadano que ejerce su libertad de expresión no puede ser equiparado a un medio de prensa. Pero, además, son situaciones de hecho ajenas a estas normas impugnadas. -----

Ciertamente, hay nuevos desafíos contemporáneos en materia electoral que no han sido contemplados por nuestro Código. La tecnología y las comunicaciones han avanzado de manera más vertiginosa que el derecho, y con ellas, han surgido nuevas amenazas y desafíos. Incluso podemos coincidir con las argumentaciones del accionante que, las protecciones de nuestro Código Electoral se encuentran desfasadas, dado que hoy en día, han surgido nuevos medios, actores y formas de desinformar al elector. La desinformación deliberada, la información errónea o manipulada, diseminada con intención de dañar, así como las "expresiones de odio", pueden generar y exacerbar tensiones vinculadas con las elecciones. Igualmente, los organismos internacionales, han advertido que se han utilizado indebidamente las redes sociales, por parte de actores estatales y privados, para subvertir los procesos electorales, incluso a través de diversas formas de comportamiento no auténtico y el uso de "propaganda computacional" (emplear herramientas automatizadas para influir sobre el comportamiento). (vide: Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión y Elecciones en la Era Digital: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1174&IID=2>). -----

Ciertamente, las situaciones han cambiado. Pero la relevancia de estos cambios para modificar, derogar o crear normas, deberá ser considerada por los representantes del pueblo, quienes deberán, dentro del foro legislativo, tomar decisiones políticas acordes con estos cambios y con la Constitución. Aunque los argumentos expuestos por el accionante son atendibles y actuales, no pueden incidir en nuestra decisión. -----

Tema aparte merecería el análisis de la proporcionalidad de la sanción penal dispuesta en el art. 329 del Código Electoral. Sin embargo, el accionante no argumentó las razones por las cuales considera que la elección de una sanción penal, y no administrativa o civil -por ejemplo-, sea inconstitucional. -----

En suma, las limitaciones temporales se fundan en un interés legítimo, son medidas necesarias para garantizar un voto libre, y al ser temporales, son proporcionales al fin buscado. Los artículos 305, 306 y 329 de la Ley Nº 834/ 96 del "Código Electoral Paraguayo" son limitaciones a la información, pero estas son constitucionales. -----

En esta decisión, de ningún modo, se niega el valor fundamental de la libertad de prensa en nuestro país. Más bien se resalta su rol protagónico, y aunque parezca contradictorio, la importancia de regular la información, en casos justificados, cuando sea necesario para

preservar nuestros principios democráticos o los derechos de terceros. Bajo nuestros fundamentos, se reconoce la misión democrática de la prensa, algo que ha sido discutido incluso en el seno de nuestra Convención Nacional Constituyente y, materia de discusión, en todos los países que protegen la libertad de información y de prensa en sus Constituciones y que de cierta manera deben analizar el rol del Estado frente a estas libertades.-----

Por todas las consideraciones que anteceden, la presente acción de inconstitucionalidad debe ser desestimada. Es mi voto.-----

A sus turnos, los **Doctores CESAR DIESEL JUNGHANNS** y **GUSTAVO SANTANDER DANS**, manifestaron que, se adhiere al voto del Ministro preopinante, **Doctor EUGENIO JIMENEZ ROLON**, por los mismos fundamentos. -----

Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:


Gustavo E. Santander Dans
Ministro


Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.


Eugenio Jiménez R.
Ministro

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 501.

Asunción, 9 de octubre de 2023.-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la Excelentísima,

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:



NO HACER LUGAR a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el Abg. Raúl Prono Toñáñez en nombre y representación de las Firmas **GRAFICA Y EDITORIAL INTERSUDAMERICANA S.A., RADIO MONTECARLO S.A. Y MULTIMEDIA S.A.**, conforme a los términos expuestos en el exordio de la presente Resolución. -----

ANOTAR, registrar y notificar.-----


Eugenio Jiménez R.
Ministro


Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.


Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Ante mí:


Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario