

## §11. LA VIOLACIÓN A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN A TRAVÉS DE LA CENSURA PREVIA ESTABLECIDA EN LEYES VENEZOLANAS

*Ana Cristina Núñez Machado*  
Profesora de la Universidad Metropolitana

### I. INTRODUCCIÓN

El tema de la libertad de expresión y sus posibles límites es siempre materia de discusión en las naciones que se denominan democráticas ya que las sociedades deben buscar un justo equilibrio entre darle la más amplia libertad a sus ciudadanos para expresarse pero a su vez evitar aquellas expresiones que puedan generar importantes conflictos sociales o atenten contra la estabilidad democrática.<sup>1</sup> Venezuela no es la excepción, en efecto aquí la libertad de expresión se mantiene constantemente en la agenda de discusión de las autoridades y los ciudadanos particulares. Los primeros argumentan que existe plena libertad de expresión en Venezuela y paralelamente buscan mecanismos “legales” para establecerle límites que consideran necesarios; los segundos argumentan que la libertad de expresión está siendo ilegítimamente restringida y buscan mecanismos legales para expandir en lo posible el ámbito de expresión permitido.

Ahora bien, dentro del abanico de posibles temas que se pueden abordar relacionados con la libertad de expresión en Venezuela resalta el de la censura previa. Según el Profesor Faúndez “desde el punto de vista jurídico, la censura es una medida dirigida a controlar el contenido de una obra, adoptada por las autoridades del Estado en forma previa a su difusión, para impedir o restringir la circulación de información, ya sea porque ella no está en sintonía con los patrones morales del censor; o porque se considera que el interés público hace necesario suprimirla, o por cualquier otra causa”.<sup>2</sup>

El tema es de particular importancia para los venezolanos ya que desde hace algunos años hemos venido observando una peligrosísima tendencia Estatal de consagrar nuevos supuestos de censura previa a través de la acción conjunta del legislador, el reglamentista y los tribunales; todo lo cual se traduce necesariamente en una inmediata restricción a la libertad de expresión en Venezuela. Así, los poderes públicos han obrado

---

1 Por ejemplo, recientemente hemos visto como en los Estados Unidos de América se ha levantado una gran polémica por la decisión de encarcelar a un periodista quien se negó a revelar su fuente informativa. Se trata de Judith MILLER, del New York Times, quien fue condenada a dieciocho (18) meses de cárcel por negarse a revelar sus fuentes. Sobre ésta decisión afirmó Reporteros Sin Fronteras: “Hoy es un día sombrío para la libertad de prensa, en Estados Unidos y en el mundo. Esta sentencia inédita, absurda y desproporcionada, contra un periodista que no ha hecho otra cosa que respetar una prerrogativa profesional, constituye una violación del derecho internacional, un peligroso precedente y una muy mala señal, enviada por Estados Unidos al resto del mundo”.

2 FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, *Los Límites de la Libertad de Expresión*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, p. 376.

de forma concatenada para establecer nuevos supuestos de censura previa: el legislador la consagra a través de una ley, el reglamentista lo hace a través de un reglamento y la Sala Constitucional los blindo jurídicamente al darles el visto bueno, dejando así al ciudadano sin posibilidad alguna para cuestionar dichas normas.

Así, la discusión de la censura previa en Venezuela no es meramente académica o teórica, sino que se trata de una problemática vigente a través de la cual el Estado, bajo un manto de aparente legalidad, ha violado compromisos internacionales y textos del mayor rango jurídico para cercenar libertades públicas. Por ello hemos decidido dedicar este estudio a analizar la situación de la censura previa en Venezuela, pues consideramos fundamental llamar la atención hacia esta tendencia que no sólo viola principios constitucionales venezolanos, sino que además incide en el ejercicio de la libertad de expresión de los venezolanos, lo que a su vez debilita nuestra democracia. A estos fines comenzaremos por analizar la prohibición de rango constitucional a la censura previa vigente en Venezuela (I) para de seguidas analizar diversos ejemplos de leyes venezolanas que, de espaldas a dicha prohibición, establecen supuestos de censura previa (II).

## II. LA PROHIBICIÓN A LA CENSURA PREVIA COMO PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL EN VENEZUELA

De conformidad con los vigentes estándares universales en materia de libertad de expresión, la libertad de expresión no debe estar sometida a controles anteriores sino que, por el contrario, las personas gozan de libertad de difundir y recibir ideas de toda índole, más se hacen responsables posteriormente por los daños que dicha difusión pueda ocasionar. Esta idea se concretiza en las dos nociones que prácticamente representan el régimen universal actual de la libertad de expresión: (i) la prohibición a la censura previa y (ii) las responsabilidades ulteriores. Así, estas dos nociones son, por decirlo así, caras de una misma moneda, ya que la primera implica que no puedan haber controles anteriores a la difusión de contenidos (*e.g.* permisos oficiales para autorizar la transmisión de un programa por radio o televisión o para la publicación de libros) y la segunda establece que sólo una vez difundido el contenido puede haber sanciones dependiendo de los daños que se causen. En conclusión, *los contenidos deben poderse difundir libremente y sólo de forma ulterior puede venir el "control" a través de sanciones (de ser el caso)*. En este sentido resultan oportunas las palabras del Profesor Faúndez quien afirma:

La censura previa es la forma más severa de interferir con la libertad de expresión; mientras una sanción posterior, dispuesta como consecuencia de un procedimiento judicial, está sujeta a un cúmulo de garantías judiciales y sólo opera después de que dicha sentencia adquiera fuerza de cosa juzgada, la censura previa tiene un efecto inmediato y, en cierto sentido, produce un daño irreversible.<sup>3</sup>

Estos dos principios de la prohibición de la censura previa y la consecuente responsabilidad ulterior que, como comentamos *supra*, son prácticamente universales en el trato que se le da a la libertad de expresión, consiguen en Venezuela sustento Constitucional. En efecto, la censura como tal está totalmente prohibida por la Constitución que, en sus normas referidas al derecho de expresión y de información, señala categó-

<sup>3</sup> FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, *Los Límites de la Libertad de Expresión*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, p. 375.

ricamente que no puede establecerse censura y que sólo existe responsabilidad ulterior. En efecto señala la Constitución lo siguiente:

*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.* [...]

*Artículo 58.* (...). 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. (...) (Resaltado nuestro)

De manera que, sin lugar a dudas, a nivel constitucional en Venezuela se prohíbe expresamente cualquier clase de control previo sobre las ideas, opiniones y pensamientos que se transmiten en ejercicio de la libertad de expresión, al igual que en materia de información, que la Constitución trata separadamente de la libertad de expresión.

Es de hacer notar que la prohibición constitucional a la censura previa es de larga data en Venezuela. En efecto, ya la Constitución de 1821<sup>4</sup> establecía lo siguiente:

*Artículo 156.* Todos los colombianos tienen el derecho de escribir, imprimir y publicar libremente sus pensamientos y opiniones, *sin necesidad de examen, revisión o censura alguna anterior a la publicación.* Pero los que abusen de esta preciosa facultad sufrirán los castigos a que se hagan acreedores conforme a las leyes. (Resaltado nuestro).

Además, resalta el hecho que la consagración constitucional de la prohibición de la censura previa es una práctica común en Latinoamérica. Es el caso, por ejemplo, de Honduras, Argentina, Panamá, Costa Rica, Brasil, México, Uruguay, República Dominicana, Perú, Nicaragua, Guatemala, Colombia, Chile y El Salvador.<sup>5</sup>

Ahora bien, aunado a la propia Constitución venezolana, otro texto de rango constitucional en Venezuela establece también la prohibición a la censura previa. Se trata de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, firmada y ratificada por Venezuela y de rango constitucional en Venezuela de acuerdo con el artículo 23 de la Constitución<sup>6</sup>. En efecto, dicho instrumento consagra la libertad de expresión en los siguientes términos:

4 Sancionada por el Congreso General de Colombia en su sesión del 30 de agosto de 1821.

5 A título de ejemplo podemos transcribir las normas de los dos últimos países citados:

Constitución de Chile:

*Artículo 19.* La Constitución asegura a todas las personas:

(...)

La libertad de emitir opinión y la de informar, *sin censura previa*, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad con la ley, la que deberá ser de quórum calificado.

Constitución del Salvador:

*Artículo 6.* Toda persona puede expresar y difundir libremente sus pensamientos siempre que no subvierta el orden público ni lesione la moral, el honor, ni la vida privada de los demás. El ejercicio de este derecho *no estará sujeto a previo examen, censura ni caución*, pero los que haciendo uso de él infrinjan las leyes, responderán por el delito que cometan.

6 *Artículo 23.* Los tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas en esta Constitución y en las leyes de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público. (Resaltado nuestro)

*Convención Americana sobre Derechos Humanos.*

*Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión.*

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información 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.

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

- a. el respeto a los derechos o la reputación de los demás, o
- b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. [...] (Resaltado nuestro)

Así, la Convención Americana prohíbe expresamente cualquier medida preventiva al ejercicio de la libertad de expresión. En efecto, al interpretar esta norma la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que “el abuso de la libertad de expresión no puede ser objeto de medidas de control preventivo sino fundamento de responsabilidad para quien lo haya cometido.”<sup>7</sup>

Por demás, esta prohibición a la censura previa es absoluta, no permitiendo excepción alguna (salvo la expresamente establecida en el Artículo 13 *eiusdem* que permite la censura previa para regular el acceso de menores de edad a espectáculos públicos). Así lo ha reconocido la doctrina nacional al establecer que “*la prohibición de la censura previa en la Constitución y en la Convención Americana es de carácter absoluto, de manera que no es posible que se prevea excepción alguna a la prohibición*” (resaltado nuestro).<sup>8</sup>

Por su parte la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, documento adoptado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, reitera la prohibición absoluta de censura previa exigiéndole a los Estados no sólo que no contemplen supuestos de censura previa, sino que la prohíban expresamente en sus leyes. En efecto, la referida Declaración establece lo siguiente:

*La censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por ley. Las restricciones en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libre expresión.*<sup>9</sup>

El carácter absoluto de la prohibición de la censura previa ha sido, por demás, reiterado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en los siguientes términos:

La Convención permite la imposición de restricciones sobre el derecho de libertad de expresión con el fin de proteger a la comunidad de ciertas manifestaciones ofensivas y para prevenir el ejercicio abusivo de ese derecho. El artículo 13 autoriza algunas restricciones al ejercicio de este derecho, y estipula los límites permisibles y los requisitos necesarios para poner en práctica estas

<sup>7</sup> Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*, párr. 39, Corte Interamericana de Derechos Humanos, disponible en [http://www.corteidh.or.cr/serieapdf/seriea\\_05\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/serieapdf/seriea_05_esp.pdf); INTERNET.

<sup>8</sup> BREWER-CARÍAS, Allan R., “La Libertad de Expresión del Pensamiento y el Derecho a la Información y su violación por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia”, en *La Libertad de Expresión Amenazada*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, p. 40.

<sup>9</sup> Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, Adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 108º Período de Sesiones Ordinarias.

limitaciones. El principio estipulado en ese artículo es claro en el sentido de que *la censura previa es incompatible con el pleno goce de los derechos protegidos por el mismo*. La excepción es la norma contenida en el párrafo 4, que permite la censura de los “espectáculos públicos” para la protección de la moralidad de los menores. *La única restricción autorizada por el artículo 13 es la imposición de responsabilidad ulterior*. [...]

*El artículo 13 determina que cualquier restricción que se imponga a los derechos y las garantías contenidos en el mismo, debe efectuarse mediante la imposición de responsabilidad ulterior. El ejercicio abusivo del derecho de libertad de expresión no puede estar sujeto a ningún otro tipo de limitación. Como lo señala la misma disposición, quien ha ejercido ese derecho en forma abusiva, debe afrontar las consecuencias ulteriores que le incumban.*<sup>10</sup> (Resaltado nuestro)

No cabe duda entonces, que la prohibición a la censura previa no admite excepción alguna, siendo una obligación absoluta que pesa sobre el Estado venezolano por mandato constitucional.

Es interesante resaltar que, comparada con otros instrumentos de derechos humanos, se evidencia que la Convención Americana consagra una más amplia protección a la libertad de expresión, siendo prácticamente el único instrumento que expresamente incluye la prohibición de la censura previa. Así, ni el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, ni la Convención Europea de Derechos Humanos, ni la Carta Africana prohíben expresamente la censura previa. Por ello, la Corte Interamericana ha manifestado que al comparar la Convención Americana con el Pacto de Derechos Civiles y Políticos “demuestra claramente que las garantías de la libertad de expresión contenidas en la Convención Americana fueron diseñadas para ser las más generosas y para reducir al mínimo las restricciones a la libre circulación de las ideas”.<sup>11</sup>

Más aún, la más reciente ley venezolana relacionada con la materia de libertad de expresión, la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión,<sup>12</sup> establece expresamente en su Artículo 2 que la interpretación y aplicación de dicha ley está sujeta, entre otros principios constitucionales, a *la prohibición de censura previa y a la responsabilidad ulterior*.

Es de resaltar que hasta la presente fecha el Estado venezolano ha seguido ratificando el principio de la prohibición absoluta de la censura previa a través de distintas normativas que son dictadas. En efecto, las recientemente publicadas “Normas sobre Publicidad y Propaganda de la Campaña Electoral de las Elecciones de Gobernador del Estado Amazonas, Alcaldes de los Municipios Miranda del Estado Carabobo y Achaguas del Estado Apure, Concejales y Miembros de las Juntas Parroquiales de 2005” establecen en su artículo 4 numeral 3 que la interpretación y aplicación de dichas Normas está sujeta al principio de “prohibición de censura previa, sin perjuicio de la responsabilidad ulterior que se genere”.<sup>13</sup>

Ahora bien, es importante señalar que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha sentado varios criterios en materia de libertad de expresión que ha calificado como doctrina vinculante. Entre ellos, la Sala ha considerado que en Venezuela sí puede

---

10 Informe n° 11/96 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, caso 11.230 Chile, [Martorell], [n° 56], disponible en [www.cidh.org/annualrep/96span/IA1996CapIIIi.htm](http://www.cidh.org/annualrep/96span/IA1996CapIIIi.htm); INTERNET.

11 Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, La Colegiación Obligatoria de Periodistas, párr. 50, Corte Interamericana de Derechos Humanos, disponible en [http://www.corteidh.or.cr/serieapdf/seriea\\_05\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/serieapdf/seriea_05_esp.pdf); INTERNET.

12 Publicada en *Gaceta Oficial* n° 38.081 del 7 de diciembre de 2004.

13 *Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela* n° 247 del 7 de junio de 2005.

existir censura previa. Así, en sus polémicas sentencias 1.013<sup>14</sup> y 1.942 la Sala Constitucional permite la censura previa de determinados contenidos. En efecto, en la Sentencia 1942 la Sala Constitucional estableció lo siguiente:

[L]a Sala interpreta que en materia comunicacional y por aplicación de otros principios constitucionales, la ley puede impedir la difusión de informaciones que dejen sin contenidos otras normas constitucionales o los principios que rigen la Carta Fundamental. A juicio de la Sala, ello puede tener lugar aún antes de que los medios de comunicación lo hagan conocer, ya que de no ser así, el efecto nocivo que reconoce la norma constitucional y que trata de impedir, tendría lugar irremisiblemente.<sup>15</sup>

Ahora bien, precisamente porque estos criterios fijados por la Sala Constitucional contradicen abiertamente toda la doctrina desarrollada por el Sistema Interamericano en la materia, las mismas fueron objeto de importantes críticas de parte del sector jurídico académico venezolano,<sup>16</sup> de los medios de comunicación privados, de la sociedad civil, entre otros. Por ejemplo, el Profesor Brewer-Carías señaló que la sentencia 1013 no hacía otra cosa que “legitimar la censura previa, lo cual es inconstitucional”.<sup>17</sup> Por otra parte, ha señalado, por ejemplo, la Profesora Escudero León sobre la sentencia 1.942 lo siguiente:

Lo anterior no sólo se hace en desconocimiento de las garantías que en materia de censura previa establecen la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Constitución en el marco del reconocimiento de la libertad de expresión, sino que se convierte en una verdadera limitación a dicha libertad por cuanto se permite la posibilidad que un juez impida la difusión de contenidos que en su individual apreciación se constituyan en aquéllos prohibidos ... Esta creación de la Sala Constitucional no solo violenta la prohibición de la censura previa prevista en Venezuela por la normativa que regula la libertad de expresión, sino que además tal discrecionalidad y amplitud en la determinación de contenidos a censurar es terreno fértil para la arbitrariedad. Así estamos en Venezuela ante un censor judicial de contenidos que se materializa en un verdadero obstáculo para el libre flujo de ideas y opiniones.<sup>18</sup>

En efecto, tan criticada fue la sentencia 1.942 que la Sala Constitucional se vio en la necesidad de emitir un comunicado “ante la tergiversación por parte de algunos periodistas y entrevistados por los medios audiovisuales del contenido del fallo 1942”. A través de dicho comunicado, la Sala “aclaró” el contenido del fallo indicando lo siguiente:

Que el artículo 57 Constitucional prohíbe la censura previa pero a la vez prohíbe la propaganda de guerra, los mensajes discriminatorios y los que promuevan la intolerancia religiosa, lo que constituye una contradicción dentro del mismo artículo.

Que el efecto nocivo que produciría la violación por quienes así se expresen, de las prohibiciones sobre propaganda de guerra y mensajes discriminatorios o promotores de la intolerancia religiosa, *puede ser impedido por leyes (a dictarse en el futuro) que permitan la censura previa*, siempre que sean actos jurisdiccionales (y no administrativos) quienes la ordenen. (Resaltado nuestro)

14 Sentencia n° 1013 del 12 de junio de 2001, Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, caso *Elias SANTANA*, disponible en [www.tsj.gov.ve](http://www.tsj.gov.ve); INTERNET.

15 Sentencia n° 1942 del 15 de julio de 2003, Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, caso *Rafael CHAVERO*, ponencia del Magistrado Jesús Eduardo CABRERA, disponible en [www.tsj.gov.ve](http://www.tsj.gov.ve); INTERNET.

16 A título de ejemplo ver, ARTEAGA, Alberto y otros, “Sentencia 1942 vs Libertad de Expresión”, Editorial Aequitas, Caracas, 2003.

17 BREWER-CARIAS, Allan, *La Constitución de 1999, Derecho Constitucional Venezolano*, t. 1, 4° Edición, Editorial Jurídica, Caracas, 2004, p. 606.

18 ESCUDERO LEÓN, Margarita, “Reflexiones sobre las amenazas a la libertad de expresión en Venezuela”, en *Ensayos Jurídicos en Celebración de los 90 años del Escritorio Tinoco, Travieso, Planchart & Núñez*, Editorial Vadell Hermanos Editores, Caracas, 2004, pp. 5-6.

Reitera así la Sala Constitucional su criterio en cuanto a que sí estaría permitida la censura previa en Venezuela, estableciendo que la misma debe estar establecida en una ley y que sea ordenada por un acto jurisdiccional. Sin embargo, estas “garantías” que otorga la Sala referidas a la reserva legal y a la exigencia de que se trate de un acto jurisdiccional son irrelevantes visto que toda censura previa está absolutamente prohibida, independientemente de la autoridad pública u órgano del Estado que la ordene. En efecto, tal como lo establece la doctrina especializada:

En los términos del artículo 13(2), *la censura previa está prohibida independientemente de si es establecida por autoridades judiciales o ejecutivas. La característica distintiva de la censura previa no está determinada por la rama del poder estatal que restringe la libertad del Estado. El nudo de la censura consiste en la limitación por parte del Estado -a través de cualquiera de sus órganos- del ejercicio en el futuro de la libertad de expresión. De hecho, la Corte Interamericana ha establecido, de modo amplio e incondicional, que cualquier medida preventiva constituye censura previa, y por ende, un menoscabo a dicha libertad.*<sup>19</sup> (Resaltado nuestro)

En todo caso, reiteramos, estos criterios de la Sala Constitucional desatienden mandatos constitucionales que pesan sobre el Estado venezolano y que prohíben de manera absoluta la censura previa.

De manera que, tal como se deriva del contenido de la normativa que en materia de libertad de expresión tiene plena vigencia en Venezuela, con rango constitucional, la censura previa resulta incompatible con esta libertad constitucional, ya que los abusos en el ejercicio de la libertad de expresión sólo pueden ser objeto de sanciones ulteriores, sin que en forma alguna se puedan establecer controles previos de ninguna clase a la transmisión y recepción de ideas, pensamientos, opiniones, información y en general cualquier clase de expresión.

Sin embargo, el legislador venezolano ha hecho caso omiso a la referida prohibición y, de espaldas a los textos constitucionales, ha previsto varios supuestos de censura previa que resultan manifiestamente inconstitucionales. Procedemos a hacer referencia a tales supuestos.

### III. ALGUNOS SUPUESTOS DE CENSURA PREVIA ESTABLECIDOS EN LA NORMATIVA VENEZOLANA

#### 1. La exigencia de autorización previa de parte de un ente público para poder difundir contenidos

Una de las modalidades más evidentes de censura previa es aquella a través de la cual antes de poder difundir un contenido se requiere obtener autorización previa de parte del Estado, y sólo una vez obtenida dicha autorización puede difundirse el contenido en cuestión.

---

<sup>19</sup> DULITZKY, Ariel, “La censura previa en la Convención Americana sobre Derechos Humanos: El caso MARTORELL”, disponible en <http://www.derechos.org/koaga/vii/dulitzky.html>; INTERNET.

El primer ejemplo que conseguimos de esta modalidad de censura previa legalmente establecida en Venezuela es el del artículo 71 de la Ley Orgánica de Protección del Niño y el Adolescente<sup>20</sup> (en lo sucesivo la “LOPNA”). En efecto, dicha norma dispone lo siguiente:

*Artículo 71. Garantía de mensajes e informaciones adecuadas.*

Durante el horario recomendado o destinado a público de niños y adolescentes o a todo público, las emisoras de radio y televisión sólo podrán presentar o exhibir programas, publicidad y propagandas *que hayan sido consideradas adecuadas para niños y adolescentes por el órgano competente.* (...) (Resaltado nuestro)

La norma citada somete el contenido de la programación que transmiten las emisoras de radio y televisión en horario destinado a público de niños y adolescentes o a todo público a un *control previo* por parte de una autoridad competente, que determine si la programación es adecuada o no para el público al que está destinada, lo cual constituye un claro supuesto de censura previa que expresamente prohíbe la normativa de rango constitucional vigente en Venezuela en materia de libertad de expresión, tal como se desarrollará seguidamente.

El Artículo 71 de la LOPNA establece un grosero supuesto de censura previa, ya que consagra en forma expresa la existencia de un control previo, por parte de un órgano del Estado, de la totalidad de la programación (incluyendo la publicidad) que se transmita en el horario destinado a niños y adolescentes y a todo público.

En efecto, el artículo 71 señala expresamente que las emisoras de radio y televisión “sólo podrán presentar o exhibir programas, publicidad y propagandas que hayan sido consideradas adecuadas para niños y adolescentes, por el órgano competente”. Así las cosas, de acuerdo con el texto de la norma citada *toda la programación y publicidad* que se transmita en ese horario debe someterse a la consideración previa de un órgano del Estado que determine si es apta para ser transmitida en el horario referido.

Tal situación, por demás violatoria de la libertad de expresión al ser un claro supuesto de censura, se agrava aún más tomando en cuenta que la LOPNA habla del “horario recomendado o destinado a público de niños y adolescentes o a todo público”, y de acuerdo con la normativa contenida en la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión” el horario “todo usuario” cubre desde las 7 a.m. hasta las 7 p.m. De manera que *la norma del artículo 71 establece un control previo que recae sobre toda la programación y publicidad que se transmita a través de los canales de televisión durante doce (12) horas.*

Pero resulta que, además de todo lo establecido *supra*, el artículo 71 choca con otra norma de la misma ley ya que la LOPNA establece en otro de sus artículos una prohibición absoluta a la censura previa. En efecto, su Artículo 67 establece lo siguiente:

Todos los niños y adolescentes tienen derecho a expresar libremente su opinión y a difundir ideas, imágenes e informaciones de todo tipo, *sin censura previa*, ya sea oralmente, por escrito, en forma artística o por cualquier otro medio de su elección, sin más límites que los establecidos en la Ley para la Protección de sus derechos, los derechos de las demás personas y el orden público. (Resaltado nuestro)

---

20 *Gaceta Oficial Extraordinaria* n° 5.266 del 2 de octubre de 1998.



Vemos entonces una contradicción evidente entre dos normas de la LOPNA ya que por una parte su Artículo 67 prohíbe la censura previa y por otra parte su Artículo 71 establece un supuesto clarísimo de censura previa. Esta situación irregular denota, entre otras cosas, un error gravísimo de técnica legislativa y, más aún, un desconocimiento de la materia por parte del legislador quien en un mismo texto legislativo incluyó normas evidentemente contradictorias.

En la normativa venezolana han existido otras disposiciones que siguen el mismo patrón de censura previa del Artículo 71 de la LOPNA, exigiendo que antes de la transmisión o divulgación de un contenido, el mismo sea previamente revisado y autorizado por la autoridad pública, lo cual constituye quizá el supuesto más evidente y grosero de censura previa. Ello ha ocurrido, por ejemplo, en materia de publicidad electoral cuando hasta hace poco tiempo se exigía que las piezas de publicidad o propaganda fueran previamente autorizadas por el Consejo Nacional Electoral para poder ser divulgadas. En efecto, el Reglamento vigente para la época establecía lo siguiente:

*Artículo 21.* En cuanto al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente Reglamento, los medios de comunicación social o los promotores de piezas de publicidad o propaganda deberán solicitar del Consejo Nacional Electoral la autorización previa de las piezas a publicar o transmitir. La respuesta del Consejo Nacional Electoral deberá ser comunicada a los interesados dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes.<sup>21</sup> (Resaltado nuestro)

Así, no se podían transmitir las piezas publicitarias o de propaganda hasta que el Estado venezolano, por órgano del Consejo Nacional Electoral, revisara el material y concediera su autorización. Es evidente que este control estatal se traducía en censura previa. Afortunadamente a la presente fecha esta disposición ha sido eliminada, por lo que no se requiere autorización previa de la autoridad para transmitir propaganda electoral. Sin embargo, el artículo 71 de la LOPNA está perfectamente vigente, constituyendo una evidente amenaza latente para la libertad de expresión de los venezolanos.

## **2. Las medidas cautelares provisionales de la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión y de las normas sobre publicidad y propaganda electoral**

Otra modalidad de censura previa son las llamadas “medidas preventivas” generalmente previstas en textos de rango legal en los cuales se faculta al Estado para que a través de un órgano administrativo o judicial, ordene la no divulgación o transmisión de un contenido, impidiendo así su difusión. Sin embargo, recordemos que en la mencionada Sentencia 1.013, en la cual la Sala Constitucional legitimó la censura previa, se afirmaba textualmente que no constituyen formas indirectas de censura “las disposiciones legales que permitan medidas preventivas sobre programas comunicacionales”.

En la normativa venezolana conseguimos varios ejemplos de esta inconstitucional práctica. Por ejemplo, aunque, como vimos *supra*, la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión establece que queda prohibida la censura previa, su texto prevé dicha censura. Específicamente el Artículo 33 establece que dentro del marco de los procedimientos sancionatorios e incluso en el acto de apertura de éstos, la autoridad pública (el Gerente de la Gerencia de Responsabilidad Social de Radio y Televisión de la Comisión

---

<sup>21</sup> Resolución n° 000309-190 del 9 de marzo de 2000 del Consejo Nacional Electoral, Reforma al Reglamento Parcial n° 5 sobre Publicidad y Propaganda de la Campaña Electoral, Publicada en la *Gaceta Electoral* de abril de 2000.

Nacional de Telecomunicaciones) podrá prohibir la difusión de programas que presuntamente infrinjan ciertas normas de la ley. Sólo después de acordada dicha medida es que el medio podrá oponerse a ella a los efectos de que la misma sea levantada. De manera que, mientras esté en vigencia de la medida la difusión del programa en cuestión está prohibida, lo que claramente se traduce en censura previa.

Distintas organizaciones especializadas en derechos humanos y, específicamente en materia de libertad de expresión, han manifestado su disconformidad con esta disposición de la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión. Es el caso, por ejemplo, de “Reporteros sin Fronteras” quien en su página Web señala lo siguiente:

[L]a organización se ha pronunciado en favor de la eliminación de las “medidas cautelares”, a las que ha calificado de “censura que oculta su nombre”. El artículo 33 de la ley da a un funcionario poder para prohibir, a título de “medida conservadora”, la emisión de imágenes que “promuevan, hagan apología o inciten a la guerra [...], a alteraciones del orden público [...], al delito”. “Esta disposición contradice la propia ley que, en su artículo 2, prohíbe la censura. También es contraria a la Convención Americana sobre Derechos Humanos [...]”.<sup>22</sup>

También la doctrina nacional manifestó su disconformidad con esta norma estableciendo lo siguiente:

Uno de los elementos más preocupantes es la posibilidad de que se dicten medidas cautelares en el curso del procedimiento, incluso desde el acto de inicio. [...] A nuestro juicio constituye una facultad de censurar la información antes de ser transmitida, que lesiona los derechos a la información y libertad de expresión, en particular en cuanto a la oportunidad de la transmisión de la información. ... Estas medidas a nuestro juicio constituyen una forma de control de oportunidad en que se difunde la información, la cual está reñida con el principio de responsabilidad ulterior [...].<sup>23</sup>

El legislador venezolano se mostró sordo a los distintos pronunciamientos de especialistas en la materia y de diversos sectores de la sociedad<sup>24</sup> a efectos de que eliminara el supuesto de la censura previa de la Ley. Así, se aprobó dicha norma la cual estaría entonces vigente desde el 7 de diciembre de 2004, fecha de publicación de la Ley. Preocupa enormemente cómo el legislador decidió establecer esta peligrosísima limitación a la libertad de expresión de espaldas a sus compromisos internacionales y nacionales. En efecto, Venezuela se encuentra así, no sólo descatando compromisos internacionales que asumió al ratificar la Convención Americana, sino descatando la propia Constitución la cual, como vimos, prohíbe la censura previa.

La misma situación se presente en materia de publicidad electoral, en específico en las Normas sobre Publicidad y Propaganda de la Campaña Electoral en las Elecciones Regionales<sup>25</sup> y en las Normas sobre Publicidad y Propaganda de los Procesos de Referendo

22 Disponible en la página Web de Reporteros Sin Fronteras [http://www.rsf.org/article.php3?id\\_article=11641](http://www.rsf.org/article.php3?id_article=11641); INTERNET).

23 LUSVERTI, Carlos, “Observaciones sobre la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión, en Venezuela: Situación del Derecho a la Libertad de Expresión e Información”, Coordinadores CORREA, Carlos y CAÑIZALES, Andrés, *Espacio Público y otros, Informe 2004*, Venezuela, 2005, p. 268

24 Por ejemplo, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Prensa expresó: “Entretanto, el artículo 33 otorga a CONATEL la potestad de dictar una medida cautelar que ordene a los prestadores de servicios de radio y televisión abstenerse de difundir, en cualquier horario, mensajes que promuevan o inciten a la guerra, a alteraciones del orden público, al delito, o que promuevan la intolerancia religiosa. Dicha medida cautelar puede convertirse en un mecanismo de censura previa”. Disponible en <http://www.sntp.org.ve/diciem01.htm>; INTERNET.

25 Resolución n° 040928-1597 del 28 de septiembre de 2004, Consejo Nacional Electoral.

Revocatorio de Mandatos de Cargos Públicos de Elección Popular<sup>26</sup>. En efecto, aunque en ambos textos se establece que la interpretación y aplicación de dichas normas estará sujeta al principio de la prohibición de censura previa, ambos textos prevén censura previa. En efecto, en las Normas sobre Publicidad y Propaganda de la Campaña Electoral en las Elecciones Regionales se establece lo siguiente:

*Artículo 23.* La Comisión de Participación Política y Financiamiento, a partir del inicio de la averiguación podrá acordar, conforme al principio de proporcionalidad, la suspensión, remoción o retiro temporal de la publicidad o propaganda o cualquier otra medida que asegure la eficacia de la resolución definitiva.

En igual sentido, las Normas sobre Publicidad y Propaganda de los Procesos de Referendo Revocatorio de Mandatos de Cargos Públicos de Elección Popular establecen lo siguiente:

*Artículo 26.* La Comisión de Participación Política y Financiamiento, a partir del inicio de la averiguación correspondiente, podrá acordar conforme al principio de proporcionalidad, la suspensión, remoción o retiro temporal de la publicidad o propaganda o cualquier otra medida que asegure la eficacia de la resolución definitiva.

Resulta curioso constatar que esto no solo viola la prohibición a la censura previa, sino que además viola los parámetros que estableciera la propia Sala Constitucional en su sentencia 1942 (discutida *supra*), que disponía que la censura previa era válida sólo si el contenido específico era impedido por un texto de rango legal y “siempre que sean actos jurisdiccionales (y no administrativos) quienes la ordenen”. En este caso, se trataría de un acto administrativo en el marco de un procedimiento administrativo por lo que la referida norma, además de violar textos constitucionales, viola la doctrina vinculante sentada por la Sala Constitucional.

Otra norma que resulta altamente preocupante por su poder para censurar contenidos es la prevista en el Artículo 209 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones que establece que “el Ejecutivo Nacional podrá, cuando lo juzgue conveniente a los intereses de la Nación, o cuando así lo exigiere el orden público o la seguridad, suspender la transmisión de comunicaciones cursadas a través de los distintos medios de telecomunicaciones”.

Vemos entonces cómo las autoridades venezolanas desde hace algunos años han iniciado una peligrosa e inconstitucional tendencia de establecer censura previa. Esto resulta particularmente preocupante cuando entendemos que Venezuela, al ser un Estado parte en la Convención Americana, “sólo podría recurrir a la censura previa en situaciones excepcionales de la naturaleza prevista en el artículo 27 de la misma Convención (guerra, peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado), en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de esa situación.”<sup>27</sup>

En conclusión, de espaldas a obligaciones constitucionales, el Estado venezolano ha venido consagrando supuestos de censura previa. Sólo queda esperar que los ciudadanos, primeros afectados por estas normas, las ataquen y exijan su nulidad o, por lo mínimo, su desaplicación, de parte de los jueces venezolanos. La Sala Constitucional

---

<sup>26</sup> Publicada en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* n° 37.819 del 17 de noviembre de 2003.

<sup>27</sup> FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor, *Los Límites de la Libertad de Expresión*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004, p. 388.

debe proceder a declarar la nulidad absoluta por inconstitucionalidad de estas normas y, de la misma forma, el juez venezolano que se encuentre decidiendo un caso en que estén en juego estas normas debe proceder a su desaplicación inmediata por inconstitucionalidad, en ejercicio del control difuso establecido en el Artículo 20 del Código de Procedimiento Civil. En esta lucha que debemos emprender todos los venezolanos nos puede además acompañar este incentivo: la historia ha demostrado que al censurar un contenido se crea una curiosidad especial en la colectividad, por lo que aquellos contenidos que han sido censurados por el Estado terminan siendo incluso más difundidos.