

Beltrán S., Luis Ramiro (2004) *¿Hacia la renovación de la legislación de comunicación y periodismo en Bolivia?: apuntes para conversación.* (Documento presentado en la Reunión "Hacia una Nueva legislación para los Medios de Comunicación en Bolivia", organizada por el diario El Deber y realizada en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, el 20 de diciembre de 2004).

Colecc. LR Beltrán
PP-AI-153

¿HACIA LA RENOVACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE COMUNICACIÓN Y PERIODISMO EN BOLIVIA?

Apuntes para Conversación

Luis Ramiro Beltrán S.

Santa Cruz, Bolivia

Diciembre 20, 2004

Hay en Bolivia una creciente conciencia sobre las imperfecciones de su legislación en materia de comunicación. Ella comenzó a hacerse pública cuando menos a mediados de la década de 1940 y se fue acentuando a mediados de la de 1980. Y ya en el último tercio de dicho decenio tuvo sus primeras manifestaciones la voluntad del gremio periodístico para corregir esa imperfección. Hasta hoy, sin embargo, ello no ha logrado materializarse en acción.

Las disposiciones legales bolivianas, preceptos constitucionales, leyes y decretos sobre comunicación, principalmente la correspondiente al periodismo impreso, llegan a una apreciable cantidad. Una investigación de 1985 por Juan Cristóbal Soruco contabilizó alrededor de 330 de ellas sin certeza de exhaustividad. Pero, en términos cualitativos, no conforman un conjunto de reglas sistémico y sólido por su articulación y coherencia de modo que configure un ordenamiento integral de normas. Hay entre ellas dispersión temática, imprecisiones, vacíos y, en ciertos casos, vigencia fugaz y baja aplicación y, de otra parte, hasta contradicción y obsolescencia; más aún, algunas de las disposiciones fueron reputadas de inconstitucionales. En suma, lamentablemente, esa normativa no alcanza a constituir, en sentido estricto, un marco jurídico propiamente dicho.

El punto de partida de la legislación boliviana en cuanto a comunicación fue este precepto contemplado en la Constitución Vitalicia de Simón Bolívar de 1825: *"todos pueden comunicar sus pensamientos de palabra, o por escrito, y publicarlos por medio de la imprenta sin previa censura, pero bajo la responsabilidad que la Ley determina."* En reformas a la Constitución Política del Estado de 1967, de 1994 y de 2004 este precepto ha experimentado algunos cambios de forma, pero ha conservado en lo esencial su espíritu.

Además de ésta, ¿cuáles son las principales de esas disposiciones legales en vigencia a la fecha? Por lo general, se considera que son, en orden cronológico, las siguientes: (1ª.) Ley de Imprenta, de 19 de enero de 1925; (2ª.) Ley del Anonimato ("Ley Tamayo"), de 30 de diciembre de 1944; (3ª.) Decreto Supremo sobre Descanso Dominical Obligatorio y Columna Sindical, de 19 de febrero de 1970; (4ª.) Decreto sobre Profesionalización del Periodista Boliviano, de diciembre de 1979; (5ª.) Ley 494 sobre Status Legal del Periodista Boliviano, de diciembre de 1979; (6ª.) Decreto Supremo constitutivo del Estatuto Orgánico del Periodista Boliviano, de 9 de mayo de 1984; (7ª.) Ley 1632 de Telecomunicaciones y Decreto Supremo 24132, de julio 5 de 1995; (8ª.) Decreto Supremo sobre Plena Vigencia de la Ley de Imprenta, de 17 de julio de 1997; (9ª.) Decreto Supremo 27329 sobre Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, de 31 de enero de 2004; y (10ª.) Ley 2650 Constitución Política del Estado, de 13 de abril de 2004.

Por ser la más antigua de todas las disposiciones legales vigentes en materia de comunicación en Bolivia, la Ley de Imprenta de 1925 resulta hasta el momento, con sus virtudes y sus defectos, la pieza maestra de la legislación boliviana sobre la materia. Ella es, específicamente, el instrumento jurídico fundamental y axial para el ejercicio del periodismo en el país. Y por eso mismo es la más frecuentemente criticada y hasta repudiada por algunos y la más tenaz y ardientemente defendida por otros, principalmente – como es lógico – por los periodistas.

Ya en 1945 el constitucionalista **Ciro Félix Trigo** formuló esta franca crítica a la Ley de Imprenta: *"Estamos en presencia de disposiciones inoperantes, de un mecanismo complicado y que no puede funcionar, como que desde hace 20 años no ha podido llevarse a feliz término ningún juicio por el procedimiento de jurados."* Con visionaria intuición el jurista tarijeño barruntaría poco después la conveniencia de que se llegara a organizar la legislación pertinente en un "corpus" de "Derecho Público de Prensa".

En 1981 el periodista e historiador **Rodolfo Salamanca Lafuente** hizo esta contundente aseveración crítica: *"La Ley de 1925 ha caído en desuso y se la evoca pero no se la aplica. Esta afirmación parecería temeraria. No lo es. Las municipalidades que debieran organizar cada año el jurado, no llenan este deber. Si no hay jurado no hay Ley de Imprenta."* (Y en 1997 **José Luis Aguirre** y otros harían esta anotación: *"A pesar de la municipalización con 311 gobiernos municipales territoriales y autónomos, hasta ahora no se percibe su correlato en la conformación de los jurados de imprenta."*

En 1988 el jurista **Ramiro Otero Lugones** sostuvo que los Jurados de Imprenta no habían funcionado debido al centralismo del Estado y a la subordinación del Poder Judicial al Poder Ejecutivo. Dijo entonces: *"Los jueces no han cumplido ni aplicado la Ley de Imprenta y la propia prensa tampoco ha exigido su cumplimiento cuando ha sido avasallada."*

En 1998, otro jurista, **Javier Sánchez de Lozada**, llegó en su tesis de grado a estas conclusiones semejantes: *"A pesar de sus principales virtudes resguardantes de la libertad de prensa, reflejadas en las disposiciones compensatorias ante el poder externo, la Ley de Imprenta no es eficaz para proteger su ejercicio ni los derechos de los afectados. Los problemas emergentes de la tipificación y calificación y de la conformación y funcionamiento de los jurados dificultan la aplicación de la Ley de Imprenta ... Las que deberían ser pruebas de la validez de la Ley de Imprenta, que son presentadas por la prensa como tales, justamente sirven para demostrar que tal ley no se aplica, ni para proteger a los periodistas y menos para defender al afectado de los excesos de la prensa ... En realidad ... la Ley de Imprenta protege a periodistas en los hechos principalmente por su falta de aplicación."* Apreciaciones como éstas son las que han llevado a no pocas personas, desde hace cuando menos sesenta años, a considerar a la Ley de Imprenta un "fuero de impunidad" para los periodistas.

Los resultados de la más reciente investigación que sobre la Ley de Imprenta el comunicólogo **Antonio Gómez Mallea** ha presentado aquí ahora lo han llevado igualmente a la conclusión de que ella no garantiza plenamente la vigencia y el respeto de los derechos de los periodistas, ni de los ciudadanos, ni del Estado. Sostuvo ese punto de vista como producto de su análisis sistemático de tres factores primordiales que, según lo afirmó, han *"dificultado y desvirtuado la aplicación de la Ley de Imprenta de 1925 más en detrimento de los ofendidos que de los encausados ..."*

Sánchez de Lozada y **Gómez Mallea** están entre quienes tienen evidentemente plena razón cuando señalan que la Ley de Imprenta ha sido prácticamente inaplicable hasta la fecha con sólo una excepción muy reciente y no muy afortunada. Como el propio **Gómez** lo ha señalado, de las seis querellas que fueron iniciadas entre 1989 y 2004 solamente una concluyó con el pronunciamiento de un Jurado de Imprenta.

La querrela anterior a la de este caso fue presentada en La Paz en el año 2001 por el entonces presidente de la Corte Nacional Electoral, Iván Guzmán de Rojas, contra el director del diario Jornada, Jaime Ríos Chacón, por calumnias e injurias contra su persona. Como lo ha anotado José Luis Aguirre, ese proceso fue viciado por recursos dilatorios empleados por el acusado que imposibilitaron varias veces la reunión del Jurado, así como por la ausencia del Juez de Partido Enrique Solares Castillo cuando menos en cinco intentos de realización de audiencia. Puesto que fui uno de los miembros de ese Jurado, doy fe de lo que indica Aguirre y me consta también la veracidad de la afirmación que ha hecho aquí Antonio Gómez: *"En la única ocasión en que se presentó al Juicio de Imprenta, el acusado director de Jornada aprovechó para insultar nuevamente, y esta vez delante de los Jurados de Imprenta, a Guzmán de Rojas, quien, desalentado por el atrevimiento e impunidad del periodista, fue abandonando progresivamente toda acción legal contra su difamador. Al final, el proceso contra Jornada quedó en nada."*

En cuanto a la mención de Gómez arriba indicada al único caso de funcionamiento de la ley, la referencia es al juicio planteado en Cochabamba en enero del presente año por el ex-funcionario municipal Luis Moreno contra el periodista Marco Carrillo Fuentes, redactor de Los Tiempos por acusaciones calumniosas e injuriantes. En este único pronunciamiento de un Jurado de Imprenta al cabo de casi 80 años de la promulgación de la Ley de Imprenta, ese Jurado absolvió indebidamente al acusado, al que aplicó una multa de Bs. 400, cayendo en varias irregularidades.

Además de las que Gómez mismo ha mencionado en su exposición aquí, catedráticos de comunicación de la Universidad Católica-Cochabamba, como Carlos Arroyo y Fernando Andrade, han criticado ese pronunciamiento en lo procedimental y lo ha hecho también la abogada y periodista Rossana Zapata Arriarán. Ella considera a esta sentencia *"de contenido completamente inimaginable de acuerdo a la lógica jurídica expuesta en la Ley de Imprenta y las demás leyes conexas."* Anota que la primera parte de la decisión judicial satisfacía a la parte querrelada y la otra a la parte querellante. Afirma que el Jurado del Tribunal de Imprenta confundió la figura de delito de imprenta con la de falta de imprenta. Y añade esta nota de severa censura: *"El Tribunal de Imprenta no ha seguido estrictamente lo dispuesto por la Ley en su parte procedimental ... La Ley no le deja al Tribunal de Imprenta resquicio de ambigüedad alguno, ni tampoco le confiere una atribución para fallar una sentencia como la que se dictó, atentando contra el principio de debido proceso ... No tenía competencia para innovar jurídicamente nada ..."*

Comparto, pues, la apreciación de Gómez de que la manera en que se ha aplicado la ley en esta única ocasión de su existencia ha sido, lamentablemente, un fuerte argumento más a quienes sostienen que la Ley de Imprenta no hace otra cosa que garantizar impunidad a los periodistas.

Por inversa, hay quienes, sin desconocer defectos y limitaciones de esta ley, la consideran válida y útil. Por ejemplo, el periodista Robert Brockmann afirma que *"... obsoleta e incompleta como está, provee una estimable protección a los responsables de los medios de comunicación y a los periodistas."* Y la abogada y comunicadora Rossana Zapata Arriarán, autora de una investigación que está próxima a publicarse, no considera caduca a dicha ley y afirma más bien lo siguiente: *"Esta es una ley que sigue los lineamientos internacionales más avanzados del derecho a la comunicación: libertad de expresión, prohibición de censura previa, responsabilidad ulterior a la publicación,*

despenalización de los delitos comunicacionales – únicamente persecución civil -, la reserva de la fuente de información o el secreto en materia de imprenta, prohibición de la clausura de los medios por cualquier motivo.” Tanto Brockmann como Zapata, sin embargo, están entre los trabajadores de la prensa que admiten la necesidad de algunos ajustes a la controvertida pieza de legislación.

Pero no todos los trabajadores de la prensa están de acuerdo con ello. Al contrario, muchos de ellos han llegado a considerar intocable a la Ley de Imprenta y proclaman la defensa intransigente de la misma. De esta posición dió constancia un editorial de La Razón de octubre de 1997 al indicar que, si bien esa ley pudiera ser cambiada para actualizarla, *“... quizás más instintivamente que racionalmente, a manera de escudo protector más eficaz que la mejor arma en situaciones preventivas, todos, la sociedad en su conjunto, se diría, optaron por dejar las cosas como están. ‘Mejor no meneallo’, según el consejo cervantino.”*

Esa actitud de resistencia total y militante a cualquier alteración de la Ley de Imprenta proviene, en parte, de la conciencia de los periodistas de que no han faltado políticos que hayan intentado desvirtuarla o eliminarla. En 1986 y 1987 dos parlamentarios de Acción Democrática Nacionalista plantearon proyectos de ley en tal dirección. El primero fue el senador **Mario Rolón Anaya**, cuyo proyecto consistía de este único artículo: *“Los delitos previstos en la Ley de Imprenta de 19 de enero de 1925, serán tipificados de acuerdo al Código Penal vigente y su trámite procesal se sujetará a las previsiones del Código de Procedimiento Penal ... Quedan derogadas todas las disposiciones contrarias a la presente ley”*. Así pretendía la escueta pero drástica propuesta acabar con la Ley de Imprenta y régimen de Jurados. El proyecto fue aprobado en la Cámara de Senadores, lo que desató en su contra una movilización de los trabajadores de la prensa y una firme resistencia a ella mediante numerosos artículos. Una marcha, un paro de 24 horas y una Declaración lograron hacer abortar el proyecto que llamaron “Ley Mordaza” planteado por aquellos a quienes calificaron de “enemigos de la libertad de prensa”. Un año más tarde, sin embargo, el diputado también adenista **Waldo Cerruto** presentó a consideración parlamentaria un proyecto de “Ley de los Medios de Comunicación Social” conformado por cuatro partes con 54 artículos, uno de los cuales expresaba la misma intención que la del proyecto antecedente. También tuvo que ser descartado ante su condenación por la prensa. Por último, en el año 2000 el periodista en ejercicio de función parlamentaria **Andrés Soliz**, de CONDEPA, concibió una ley para obligar a la prensa al respeto efectivo del derecho de réplica. Pero, luego de conversaciones con dirigentes del gremio, llegó a acceder a no llevar adelante dicha propuesta.

Solamente algunos políticos hallan necesario, en protección de sus intereses, la drástica y definitiva eliminación de la Ley de Imprenta. En cambio, muchos periodistas y algunos juristas favorecen la perpetuación de ella tal como fuera aprobada en 1925. Varios plantean más bien su modificación para enmendarla, pulirla y actualizarla, pero manteniendo su espíritu original. Y, aparentemente, sólo pocos estiman deseable y posible sustituirla por otro tipo de instrumento que sea más adecuado, más abarcador y más susceptible de eficaz aplicación.

Entre estos últimos está **Antonio Gómez**. Sobre la base del diagnóstico que ha presentado en esta ocasión, él plantea cambios sustantivos para poder forjar un instrumento legal que en verdad *“garantice la plena vigencia y el pleno respeto de los*

derechos tanto de periodistas como de ciudadanos y del Estado.” Su propuesta, que halla posible conjugar la regulación jurídica con la autorregulación ética, consta de los siguientes puntos en resumen:

1. Debe instaurarse una ley “marco” para regular integralmente la actividad periodística mediante reglamentación que atienda a las características especiales de los diferentes medios periodísticos: prensa escrita, radio, televisión, cine y otros.
2. La ley debe tener como sujetos de derecho exclusivamente al periodista profesional y a la empresa periodística.
3. El ejercicio profesional debe elevarse a rango de ley sobre la base de lo dispuesto por el Estatuto del Periodista ya que no es factible una legislación específica sin la formación legal obligatoria de la profesionalización de los periodistas.
4. La ley debe hacer distinción con suma claridad entre los delitos y las faltas de los periodistas. Los delitos contra la sociedad y/o el Estado deben pasar al ámbito ético, en tanto que los delitos contra particulares (difamación, calumnia, injuria) deben pasar a la jurisdicción de los tribunales ordinarios, manteniéndose la exculpación de los encausados por excepción de verdad.
5. Deben tipificarse las faltas de los periodistas como contravenciones menores y constituir las más bien en objetos de autorregulación por ellos como la que ha puesto en práctica el Grupo de Prensa Líder mediante la Defensoría del Lector. En el caso de esas contravenciones menores el hecho denunciado puede ser tipificado y antijurídico, pero no culposo.
6. Deben mantenerse en el ámbito jurídico las faltas de las empresas periodísticas por clandestinidad de publicación.
7. Debe mantenerse el secreto de imprenta así como la obligatoriedad de firmar los escritos, pues la responsabilidad del periodista no es mancomunada sino personal y, en su caso, sucesiva. Sin embargo, la ley debe proteger a los periodistas estableciendo sanciones contra quienes los presionaran para que revelen sus fuentes de información no publicada, en ausencia de un mandamiento de juez de partido. Por otra parte, debe garantizarse el libre acceso de los periodistas a la información estatal superando los problemas encontrados en el Decreto Supremo de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental de 31 de enero de 2004.

Aunque Gómez pareciera considerar su propuesta como modificatoria de la Ley de Imprenta de 1925, en realidad – por los enunciados que acaban de condensarse – se trata de un proyecto de sustitución de ella radical, amplio y profundo que comprometería en su construcción no solamente a la ley de 1925 sino a otras disposiciones legales concomitantes. Vendría a ser, en la práctica, una propuesta para la formulación de una suerte de política general de comunicación periodística o una ley general del ejercicio profesional del periodismo. Y, tómesese nota, al resultar necesario para ello la abrogación in toto de la vieja norma, la innovación significaría la abolición del Tribunal de Imprenta y de su régimen de procesamiento por Jurados de Imprenta nombrados por los Municipios y, presumiblemente, su reemplazo por otros mecanismos de procesamiento de querellas.

Juan Cristóbal Soruco está entre los que favorecen una modificación sustantiva y actualizadora de la Ley de Imprenta – a la que él no considera propiamente un “fuero” – pero que no sólo preserve el espíritu original de ella sino también que conserve su mecanismo de implementación por el Tribunal de Imprenta nombrado por Municipios y operado por Jurados de Imprenta autónomos pero ligados a la justicia ordinaria.

Sin embargo, en coincidencia con otros proponentes e inclusive con algunos dirigentes del gremio comprometidos con una visión renovadora y ancha de la legislación, Soruco plantea también un esquema amplio y profundo de innovación normativa, no un mero ejercicio de parches curativos, dentro de un formato de “Código de Comunicación” a concebirse bajo la égida del concepto de “Derecho a la Información” que conjuga en materia de comunicación la libertad con la responsabilidad. Considera él que tal esquema debe tener por fundamentales a estos elementos: (1) la multiplicidad y la diversidad de medios de comunicación disponibles actualmente; (2) el papel de los preceptores de los mensajes que deben gozar efectivamente del derecho a la información más allá del ejercicio a la réplica; (3) el fenómeno de la transnacionalización; (4) la propiedad de los medios y su usufructo; y (5) la censura y la autocensura como fenómenos determinados por la política y por la economía. También contempla como premisas el estudio crítico de las nuevas tecnologías de comunicación, el fomento de la comunicación popular alternativa, el apoyo a la educación para la lectura de los mensajes de los medios masivos, la convicción de que la información es un bien social, no nada más que una mercancía, y la atención sobre la publicidad y la propaganda. Al cobijo de ese marco conceptual, Soruco propone, en esencia, lo siguiente:

1. Formular un Código de Comunicación abarcador, articulador y actualizado e incorporar a éste a la Ley de Imprenta.

2. Manteniendo sus principios básicos, hacer en dicha ley estas modificaciones: (a) ampliar el alcance de su tuición hacia el trabajo informativo por radio, televisión y agencias noticiosas; (b) desarrollar el concepto del derecho a la información tomando en cuenta los acuerdos internacionales de que Bolivia es país signatario en esta materia; (c) actualizar el sistema de sanciones pecuniarias; y (d) exigir de los gobiernos municipales la conformación anual de los Cuerpos de Jurados de Imprenta.

3. Promover la consignación de la noción de derecho a la información en futuras reformas constitucionales mediante la ampliación del Artículo 7, inciso b.

4. Insistir en la derogatoria del Artículo 15 de la Ley de Telecomunicaciones.

Ambas propuestas son sustanciosas y creativas. Pero también son complejas y ambiciosas. El desafío consiste, por tanto, en armonizar con realismo lo deseable con lo posible para llegar a un esquema desarrollable en plazo razonablemente corto y sin costo excesivo.

¿Cómo hacerlo?

Tener como punto de partida la reflexión – sostenida, no meramente ocasional – por un pequeño grupo de discusión en privado seguida de la redacción de una propuesta en borrador por un par de especialistas (un periodista y un jurista) que vuelva al grupo. quizás

algo ampliado, para revisión. Lograda ésta, comenzaría la etapa de la búsqueda de consenso y compromiso entre personeros de las principales agrupaciones profesionales, gremiales y empresariales. Y, conseguido ese propósito, se desarrollaría la etapa de compartir el planteamiento refinado con dirigentes de las principales organizaciones sociales, profesionales, culturales y económicas de la comunidad nacional. Por último, llegaría el momento crítico de ventilar la propuesta con quienes toman decisiones en el ámbito político determinante de la producción de legislación: líderes parlamentarios y dirigentes de partidos políticos, así como altos funcionarios gubernamentales.

¿Suenan algo difícil?

Sin duda, lo es, pero ello resulta inevitable si se quiere alcanzar debidamente y sin mucha demora la meta del cambio.