

Consideraciones Jurídicas sobre la legislación comunicacional boliviana (*)

El presente artículo plantea la necesidad de una legislación orgánica en materia de comunicación social de nuestro país, a fin de superar los problemas actuales de la reglamentación vigente. Presenta un breve panorama de la legislación actual relativa a la comunicación, los obstáculos de su aplicación y cumplimiento. Intenta demostrar la urgencia de adoptar un nuevo régimen u ordenamiento jurídico de la legislación comunicacional.

1. Principios, libertades universales y comunicación.

La doctrina jurídica, con el desarrollo del sistema democrático y sus instituciones, viene delineando cada vez con mayor precisión derechos fundamentales de la persona para el ejercicio de su libertad y responsabilidad en sociedad. Estos conceptos jurídicos naturalmente inciden en el campo de la comunicación social y aún le sirven de marco para definir su régimen particular. Veamos algunos de ellos.

La primordial libertad personal constituye la **libertad de pensamiento**, que permite el desarrollo

de la personalidad propia de toda persona humana. De ella surgen otras libertades derivadas: la libertad de información, y de ésta, la libertad de opinión y la consecuente libertad de expresión. La libertad de pensamiento es fundamental y las demás son complementarias.

La **libertad de información** constituye la "primera exteriorización humana de que el intercambio de opiniones de ideas o de hechos con los demás es una expresión de la voluntad de comunicarse", afirma Molinero (1981: p.11). Ligado estrechamente a ella se encuentra el derecho a la información, pues este último establece en el orden jurídico las bases legales de su ejercicio y límites.

Como libertad individual y pública, subjetiva y objetiva, se ejerce mediante dos grandes derechos:

1) A ser informado de cuanto le interese o afecte, y 2) Al respeto a los derechos públicos y subjetivos de los demás sujetos (el Estado o demás ciudadanos).

La libertad de información a través del derecho a la información, en este sentido, "ha de defender a la persona jurídica y al

respeto a sus derechos fundamentales", no sólo a los periodistas, sostiene Molinero.

2. Principios y normas constitucionales de la Comunicación en Bolivia.

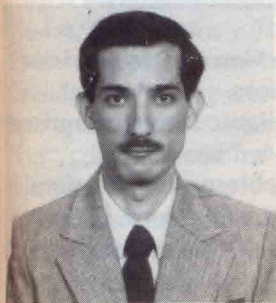
La legislación boliviana carece actualmente de disposiciones positivas que garanticen expresamente el derecho a la información y a la comunicación consagrados a nivel internacional (UNESCO) y que muchos países incorporan progresivamente en sus respectivas legislaciones a partir de la misma Constitución.

La Constitución Política del Estado boliviano no reconoce de manera expresa y definitiva el Derecho de la Información y menos aún el Derecho a la Comunicación entre las libertades fundamentales de la persona humana y del ciudadano.

La Constitución de 1967, garantiza el "Derecho de Emisión" ("Derecho de emitir libremente sus ideas y opiniones por cualquier medio de difusión" Art. 7º. inc. b), Precepto en realidad limitado en sus alcances de libertad pública. Este derecho restrictivo, según analiza el abogado y comunicador

⇒

Lic. Rolando Parejas
Comunicador Social.
Docente de la UPSA.
Miembro Directorio Colegio
Dptal. de Comunicadores.



(*) El presente estudio es un extracto de la tesis de grado para optar a la Licenciatura en Derecho.

Raúl Rivadeneira, (1991: p.25) tiene los siguientes alcances:

- "El derecho de emisión se entiende como la facultad de transmitir un mensaje desde un punto de origen a otro de destino.

- Para emplear "cualquier" medio es preciso tenerlo.

- La garantía se reduce entonces a la protección del bien jurídico de la emisión, es decir, los propietarios de los medios. Se comunica quien no tiene derecho a comunicarse.

- No menciona para nada los derechos del receptor e ignora el derecho a la información: desconoce el derecho de informar y ser informado de manera equilibrada".

En consecuencia, el texto constitucional se halla atrasado y emplea "una terminología ambigua e incompatible con el hecho comunicacional de nuestros días, por lo que urge reformar la Carta Magna, a partir del reconocimiento del derecho a informar y ser informado".

La realidad comunicacional contemporánea marcada por el incesante desarrollo de la automatización, la informática, los satélites y las variadas tecnologías, plantea la necesidad de reformar el precepto constitucional, con el fin de responder a su urgente reto. Es necesario, por lo tanto la reforma constitucional que incorpore expresamente el Derecho de la información entre las libertades fundamentales de la persona, a ser reglamentada en disposiciones complementarias. Asimismo, procede reconocer y consagrar como libertad fundamental el nuevo e integral Derecho a la Comunicación, que sirva de base para su posterior reglamentación.

3. Legislación actual de la Comunicación.

Instrumentos jurídicos en vigencia.

Un conjunto de instrumentos jurídicos rigen en materia de comunicación en el país. Veamos los principales.

Ley de Imprenta.

La ley de Imprenta del 19 de enero de 1925, constituye el instrumento jurídico que rige actualmene en el campo de las publicaciones impresas. Consta de 71 artículos. Un breve resumen de su contenido (Otero Lugones, 1988: p.43-45) es el siguiente:

- En términos de corriente filosófica se afilia a la racionalista liberal y es positivista en lo jurídico.

- Establece la libertad de imprenta sujeta a regulaciones y restricciones



legales.

- Adopta el régimen represivo y determina que no hay delito de imprenta sin publicación (art. 7°).

- Regulaciones : a) pie de imprenta; b) nombre de los editores y directores reponsables; c) respeto a la propiedad literaria; d) inviolabilidad del secreto en materia de imprenta; e) respeto a la Constitución Política del Estado y demás leyes.

- Las infracciones a la Ley dan lugar a un régimen punitivo especial que constituye una jurisdicción especial, salvo los delitos de injuria y calumnia contra los particulares a dirimir ante los tribunales ordinarios (art. 27).

- El régimen de las penas se reduce a la aplicación de multas, es decir, tienen un carácter exclusivamente pecuniario (art. 16).

- La diferencia entre delitos y faltas se reduce a la determinación del monto de la sanción pecuniaria (art. 19) y en ningún caso podrá decretarse la clausura de una imprenta (art. 64).

- Señala cuales no son los delitos de imprenta (art. 12) y establece la garantía de la prueba contra funcionarios públicos o gerentes de sociedades sobre el ejercicio de sus funciones que exime al autor de toda pena (art. 14), de conocimiento privativo del Jurado (art. 28).

- Determina el procedimiento especial:

* Juez de Partido quien conforma por sorteo el Jurado y hace de sumariante.

* Jurado compuesto de 40 personas en capitales de departamento y 20 en provincias, elegidas por Concejos y Juntas Municipales (art. 21).

* El sorteo y el procedimiento de tramitación del juicio (art. 50).

* El recurso de nulidad procedente ante la Corte Suprema (art. 54) y el término para interponerlo (art.60).

Ley contra el anonimato.

Conocida como "Ley Tamayo" debido a su autor el escritor y parlamentario Franz Tamayo, se dictó el 30 de diciembre de 1944 y consta de sólo 6 artículos.

El breve texto prohíbe el anonimato en las publicaciones de prensa, aún en las de "tono burlesco o jocoso" (art. 2°). Extensiva a las "crónicas e informaciones radiales" (art. 5°). Exige la firma del autor y señala la responsabilidad sucesiva del director o del editor en las publicaciones (art. 3°). Indica asimismo, con fines de publicación, la necesidad de reglamentar la Ley por el Poder Ejecutivo (art. 4°).

Reglamento General de Servicios Radioeléctricos.

Se dictó mediante Decreto Supremo de 11 de noviembre de 1960, durante el gobierno constitucional de Víctor Paz Estenssoro, y consta de XI Títulos, XXX Capítulos y 255 Artículos.

Derivado del Plan de Reorganización de los Servicios de Comunicación (1959), a fin de solucionar las deficiencias de las



telecomunicaciones en el país, el Reglamento constituye el resultado de una comisión que estudió aspectos administrativos, económicos, geopolíticos, históricos y sociales, por vez primera con una perspectiva global de la materia.

"Ley General de Telecomunicaciones".

El Decreto Supremo llamado "Ley", aprobado mediante Decreto Supremo No. 09740 de 2 de junio de 1971, durante régimen revolucionario (Gbn. Gral. Juan José Torrez), constituye a todas luces un instrumento jurídico inconstitucional debido a la ausencia de legitimidad del régimen. Consta de 9 Títulos y 134 Artículos. Entre sus consideraciones iniciales, el Decreto Supremo afirma dotar al país del primer instrumento legal completo para normar los servicios y actividades de telecomunicaciones, consecuente con una política orientada a dinamizar estos servicios conforme a los adelantos tecnológicos. Asegura establecer el ordenamiento técnico administrativo necesario para el desarrollo de los servicios de telecomunicaciones, los cuales considera de carácter público y por ello de jurisdicción y competencia del Estado.

Reglamento de la "Ley" General de Telecomunicaciones.

Aprobado mediante Decreto Supremo No. 17730 de 20 de octubre de 1980, durante régimen militar (Gral. Luis García Meza), consta de 9 Títulos, 6 Capítulos y 317 Artículos. El decreto reglamentario decreta su finalidad de "interpretar y aplicar" las disposiciones contenidas en la "Ley", con objeto de "orientar, coordinar, promover y fomentar el desarrollo económico de las telecomunicaciones". Deroga unos pocos artículos de la "Ley" y las disposiciones contrarias contenidas en el Reglamento General de Servicios Radioeléctricos de 1960.

Reglamento General del Servicio

de Televisión.

Aprobado mediante Resolución Ministerial No. 4779 de 8 de mayo de 1986 del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, consta de XII Capítulos y 66 Artículos.

El Reglamento respondió tardíamente a la necesidad de regular el "caos televisivo" existente a partir de 1984, desde la aparición de los canales de televisión en un contexto de vacío legislativo en la materia.



Ley General del Cine.

Promulgada en diciembre de 1991, durante la legislatura anterior, consta de IX Capítulos y 42 Artículos.

Instrumento jurídico largamente esperado, en particular por personas vinculadas a la producción, la ley define las actividades cinematográficas en general, el organismo de promoción y control (Consejo Nacional de Cine), la producción, distribución, exhibición y comercialización y el archivo nacional de imágenes en movimiento y la junta de calificación cinematográfica.

3. Insuficiencia del régimen jurídico nacional de la comunicación.

Desactualización y desuso.

Apreciada en conjunto, la legislación vigente en materia de Comunicación, adolece de serios defectos, algunos de los cuales

recaen en desactualización o desuso de disposiciones. Se advierten en especial en la legislación relativa a los impresos, y entre ellas pueden puntualizarse las siguientes:

- El sistema de jurados de imprenta en capitales y provincias resulta poco apropiado a nuestra realidad y costumbres, y no han tenido vigencia real por más de 40 años, debido a la inexistencia de Concejos Municipales elegidos en forma democrática (Rivadeneira, 1986:46).
- Los casos de jurisprudencia penal sobre posibles delitos cometidos mediante la prensa, han sido casi inexistentes, pese a prescribir la Ley variados casos de inconducta jurídica (Durán, 1969 p.26).

- El régimen de multas y sanciones prescritos por la ley a las faltas de imprenta y a las disposiciones calificadas de delitos, no se aplica ni se cumple en la práctica.

Por todo lo señalado, es posible afirmar que la Ley de Imprenta de 1925 se halla en total desuso, pese a su aparente vigencia constitucional, lo cual exige la adecuación de sus disposiciones a la realidad actual, dotándola en consecuencia de una reglamentación aplicable y efectiva a los problemas de nuestro tiempo que plantea la Comunicación (1). El mismo defecto puede atribuirse a la Ley contra el Anonimato de 1944, la cual nunca tuvo plena vigencia en sus varias décadas de existencia y se encuentra en la actualidad en total desuso. Era en esencia inconstitucional -afirma Durán-, contraria al derecho fundamental garantizado en la Constitución (art. 7º) y por ello "una ley destinada a caer en el olvido tan pronto como nació". Innecesariamente, además pues ya las Constituciones de 1861 y 1868 "subordinaban la libertad del ciudadano de publicar sus pensamientos a la condición de firmar sus escritos".

La reglamentación posterior de la Ley por el Poder Ejecutivo, dispuesta con fines de aplicación, no fue elaborada, con lo cual este instrumento jurídico nunca tuvo

plena vigencia.

Dispersión y coexistencia de disposiciones.

La dispersión de disposiciones jurídicas relativas a la comunicación en nuestro país es notoria. Se aprecia claramente en la vigencia actual de instrumentos legales tan separados en el tiempo como la Ley de Imprenta de 1825, la Ley contra el Anonimato de 1944 para las publicaciones impresas, el Reglamento de Telecomunicaciones de 1960, la "Ley" General de Telecomunicaciones de 1971, sus Reglamento de 1980, el Reglamento de Servicio de Televisión de 1986 y la más reciente Ley General del Cine de 1991.

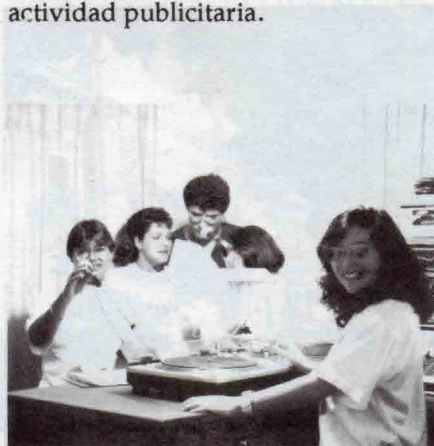
"El marco jurídico que supuestamente norma y orienta el accionar de la prensa, radio, televisión y otros medios masivos está absolutamente inconexo y distanciado", afirma Lozada (1988: p. 137). Todo este panorama de dispersión en el tiempo demuestra el carácter fragmentario y no codificado de la reglamentación vigente en la materia.

La coexistencia de leyes "que se aplican a conveniencia del interesado, ese es otro de los rasgos de nuestro inconexo, disperso y caótico escenario jurídico de la comunicación", sostiene Lozada (1988, p. 145). Esto se puede advertir, en particular, en el campo de las telecomunicaciones, donde coexisten a un tiempo dos instrumentos para la misma materia. Todo ello hace ver la necesidad de una revisión jurídica.

Vacíos jurídicos de la legislación.

Ocurre con el régimen de servicios de telecomunicaciones explotados por empresas particulares y los administrados por la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL). Igual sucede en relación a variadas tecnologías (informática, de telecomunicación) introducidas en el país sobre las cuales no existe ninguna reglamentación particular. Uno de los vacíos legislativos y

jurídicos es también el referido al régimen de la publicidad. Este importante campo de actividades profesionales y soporte de subsistencia de los medios de comunicación masivos, a excepción de unos pocos artículos dispersos, precisa de una reglamentación específica. En la legislación vigente se menciona, y sólo en forma indirecta, la necesidad de un instrumento general que fije las normas éticas, técnicas y legales para la reglamentación de la actividad publicitaria.



Seudoreglamentación y pseudocontrol.

Complementaria a la situación de deficiencias expuestas, se halla la aplicación de la legislación comunicacional, que se traduce en unaseudoreglamentación legal y en pseudocontrol de las actividades en el país.

En buena medida, las deficiencias se deben al incumplimiento de sus funciones por parte de la Dirección General de Telecomunicaciones, como organismo oficial encargado de orientar, ejecutar y fiscalizar el ordenamiento jurídico en la materia. "Las leyes, además de no estar adecuadas en gran parte a la realidad actual y de haber sufrido mutilaciones, no se cumplen al carecer de mecanismos estatales idóneos para ese fin", asevera Lozada (1988: p.137), y advierte que la comunicación y los medios se encuentran "casi exclusivamente bajo la jurisdicción de los organismos técnicos (Ministerio de Transportes y Comunicaciones a

través de su DGT) y despojados de su esencial condición humana y social". Precisa la dolorosa paradoja de que la comunicación social, cualidad inherente a la persona y la humanidad, se encuentra "en manos de los ingenieros de la DGT" (Lozada, 1988: p. 138).

En el caso de los medios radioeléctricos, la DGT ejerce una función fiscalizadora limitada, reducida al control económico de las concesiones para la explotación de los servicios del rubro. Una fiscalización y un control efectivo de los contenidos y la programación de los medios audiovisuales no existe. Esto debido a la falta de personal y presupuesto asignado a esta función.

Otra muestra de la aplicabilidad parcial de la reglamentación en la materia, es la que concierne a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL). Esta desconoce la autoridad de la Dirección Nacional del ramo (DGT) para fiscalizar su funcionamiento y, según asevera un exdirector de la entidad, ENTEL hace caso omiso a menudo de las disposiciones contempladas en la legislación referente a su régimen específico. El ordenamiento jurídico institucional relativo a la comunicación en el país crea una situación difícil de principio. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones tiene tuición y administración sobre las licencias del espacio radioeléctrico, pero junto a éste se encuentra el Ministerio de Informaciones (ahora llamado de Comunicaciones) encargado de la información gubernamental; ambas reparticiones son "simplemente amplificadores de la voz gubernamental", afirma Lozada (1988, p. 137).

El Ministerio de Comunicación se halla al margen de la regulación y control de la información y los medios masivos, y participa aún menos en la definición de las políticas de comunicación para esta materia. Está limitado a una



función estrictamente informativa y no cumple siquiera con la de coordinar la información gubernamental de manera global. Cabe señalar la ineficiente gestión de los organismos gubernamentales para aplicar -aún con todos los defectos anotados-, la legislación vigente. "La anarquía televisiva no ha sido más que el resultado del DESCONOCIMIENTO Y LA NEGLIGENCIA de las autoridades", encargadas de hacer cumplir las normas básicas ya existentes desde 1960, sostiene Torrez (1986: p. 107).

Política indefinida a nivel estatal.

Las deficiencias demostradas dentro del ordenamiento jurídico actual de la comunicación en el país, responden a la ausencia de políticas coherentes en la materia. En los distintos instrumentos legales para todos los medios se advierten deficiencias de orden diverso, caracterizadas en general por su desactualización, su inadecuación, su falta de coherencia entre sí. Las disposiciones dispersas en la materia constituyen políticas implícitas, formuladas aisladamente del resto, y no se caracterizan precisamente por su armonización e integralidad.

La ausencia de una política definida del Estado, en el sentido auténtico del término, como aquel conjunto integral de normas jurídicas para regular un campo determinado, en el caso de nuestro país y en particular de la Comunicación, se traduce en unos casos en anarquía y caos (situación que caracteriza el ámbito de las telecomunicaciones) (Soriano, 1987) o en total desuso y meras declaraciones formales de principios, sin sustentación reglamentaria aplicable (caso de los impresos).

En el caso de las telecomunicaciones en el país, es notoria la ausencia de una política coherente para el sector. Este fenómeno se sintetiza en la falta de uniformidad de políticas, tanto en lo relativo al organismo rector a nivel nacional y a la coordinación a nivel internacional, como en lo

relativo a empresas y titulares de concesiones y licencias de funcionamiento.

En lo relativo a los medios audiovisuales en general, como señala acertadamente Susz (1991: p. 35), no cabe hablar de un solo espacio audiovisual, sino de varios espacios desarticulados y aislados entre sí, cuya consecuencia es un mal funcionamiento. En este sentido, la solución no depende "en forma exclusiva de la voluntad, o lucidez, de quienes operan en uno u otro ámbito", sino de una legislación integral que representa en este campo "la única respuesta realista para sintonizar el hasta ahora caótico desarrollo audiovisual con los requerimientos del país, en educación, cultura y entretenimiento".

Necesidad de un régimen jurídico orgánico de la comunicación en el país.

La revisión y actualización del régimen jurídico de la comunicación vigente en nuestro país constituye una sentida necesidad, expresada por diversos sectores vinculados a este campo e interesados en contar con una adecuada legislación en la materia.

La formulación de un régimen jurídico exige -para ser verdaderamente orgánico-, la aprobación de un Código de la Comunicación que reúna de manera coherente las normas relativas a los medios y otros sistemas: esto es de los medios de información masiva (prensa, radio, televisión y cine) y otras formas de comunicación (publicitaria, relaciones públicas, sistemas de telecomunicaciones, etc.).

Ello será posible en tanto se reconozca en el texto constitucional el Derecho a la Información y a la Comunicación, como libertades fundamentales de la persona; texto del cual deriven disposiciones reglamentarias coherentes con la ley fundamental para su real ejercicio. De otra manera existe siempre el peligro de contener una mera

declaración formal de derechos sin aplicación efectiva.

De ahí, la importancia y necesidad de establecer un cuerpo legal de disposiciones pertinentes a la Comunicación en nuestro país, que reconozca a este régimen como un todo integral, coherente y orgánico. Otras medidas, en concordancia con lo anterior, son adecuar el ordenamiento institucional encargado de hacer observar la aplicación de la reglamentación en la materia, en su estructura orgánica y sistemas operativos de funcionamiento. Asimismo, es necesaria la formulación de una política estatal de comunicación explícita y orientada hacia el desarrollo nacional, que tome en cuenta factores políticos, económicos, sociales y culturales. Sólo a partir de un nuevo ordenamiento jurídico podremos contar con una legislación de contenido moderno, y actualizada respecto a los instrumentos tecnológicos en uso. ❌

Bibliografía Consultada:

- DURAN P. Manuel, Los llamados "delitos de imprenta" y su represión. Sucre, Publicación de la Facultad de Derecho - Universidad Mayor San Francisco Xavier. s/f (1969).
- FERNANDEZ A., Manuel. "Introducción al Derecho de la Información". Barcelona, A.T.E. 1977.
- MARQUEZ, Maximiliano. "Régimen jurídico de las comunicaciones (Publicultura)". Buenos Aires, Depalma. 1986.
- MOLINERO, César. "Libertad de expresión privada". Barcelona, A.T.E., 1981.
- RIVADENEIRA, Raúl. "Hacia un Derecho de la comunicación". En: Missagium. Revista de Comunicación. No 2, La Paz, nov. de 1991.
- RIVADENEIRA, Raúl y TIRADO, Nazario. "La televisión en Bolivia". La Paz. Quipus. 1986.
- SORIANO B., Jorge. "Anarquía y caos en las comunicaciones bolivianas". En: Revista Boliviana de Comunicación No. 6-8, La Paz, nov. de 1985.
- SUSZ K., Pedro. "El desarticulado espacio audiovisual boliviano". En: Missagium. Revista de Comunicación. No. 2, La Paz, nov. de 1991.
- TORREZ G., Jorge. "Reglamento General del Servicio de TV: explotar la televisión alienando y mercantilizando". En: Revista Boliviana de Comunicación. No. 9, La Paz, oct. 1986.
- VARIOS. "Ley de Imprenta contra Ley Mordaza". Materiales del Seminario sobre Legislación en Comunicación. La Paz, Teddy Libros, 1988.
- VARIOS. "Políticas de Comunicación del Estado". La Paz. Edic. de Asociación de Periodistas de La Paz. 1991.