

De las garantías jurídicas a las restricciones legales en el gobierno de Hugo Chávez

Luisa Torrealba Mesa¹

“La libre comunicación de pensamientos y de opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre; en consecuencia, todo ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente, a trueque de responder del abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley”². Este principio, contenido en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, deja sentada la importancia de que exista un marco legal para garantizar el derecho a la comunicación. Este instrumento que se derivó de la Revolución Francesa, constituyó la semilla para el establecimiento de la noción de ciudadanía; e inspiró las garantías para las libertades de opinión y de expresión y el derecho a investigar, recibir y difundir informaciones, que en 1948 fueron incluidos en el artículo 19, de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

En el ámbito continental, el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, prohíbe la censura previa y establece que si bien pueden existir algunas limitaciones para el ejercicio de los derechos a la libre expresión y a la información, las mismas *“deben estar expresamente fijadas por la ley”*, para asegurar *“el respeto a los derechos o a la reputación de los demás”* y *“la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”³*.

Partimos de la racionalidad de este marco normativo internacional, para la reflexión que iniciamos sobre el marco jurídico de la comunicación en Venezuela, durante el período de gobierno del Presidente Hugo Chávez.

Asimismo, acogemos las premisas propuestas por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en el informe MacBride, que definen al derecho a la información como: *“(…) un proceso bidireccional, cuyos participantes –individuos o colectivos– mantienen un diálogo democrático y equilibrado”*. Para la UNESCO dicho proceso es *“la base misma de muchas de las ideas actuales que llevan al reconocimiento de nuevos derechos humanos”⁴*.

Entre esos nuevos derechos vinculados a la información se encuentran la libertad de conciencia y opinión, la libertad de reunión, la libre elección y la libertad de expresión; que en conjunto se derivan de un derecho más amplio, el de la comunicación, el cual

“constituye una prolongación lógica del progreso constante hacia la libertad y la democracia”⁵.

De igual forma, suscribimos la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que establece que: *“La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática”* ⁶, por cuanto valora la importancia de este derecho para la generación de una opinión pública que permita a la ciudadanía en su conjunto opinar, hacer contraloría de la gestión pública, ejercer todos sus derechos y participar activamente en la vida democrática.

Por otro lado, el ejercicio pleno de los derechos comunicacionales, pasan porque existan auténticas políticas públicas para la comunicación y la información, que tengan como componentes medulares: 1. Un marco legal adecuado al marco normativo internacionales y a los principios constitucionales. 2. Un sistema de medios de comunicación que incorpore al sector privado, incluya un sistema plural de medios comunitarios y un sistema público-no gubernamental, de medios de comunicación radiotelevisivos; y 3. Instituciones con personal calificado y previsión presupuestaria, para el desarrollo, ejecución de las políticas públicas de comunicación.

La UNESCO en 2006 listó un conjunto de características imprescindibles que debe reunir un sistema radiotelevisivo para ser considerado de servicio público: a) universalidad (alcance a toda la población), b) diversidad (en sus programas, audiencias y temas), c) independencia (sin fines comerciales o políticos gubernamentales) y d) diferenciación (calidad de los programas ofrecidos)⁷. Tomamos como referencia dichas características para referirnos a servicios públicos de radiotelevisión.

Finalmente, suscribimos la necesidad de que exista un genuino diálogo, con relaciones de reciprocidad entre el gobierno y los ciudadanos, en un marco de respeto de la Ley, para que pueda existir una auténtica democracia. Revisaremos en qué medida se ha cumplido el principio del respeto al marco jurídico vigente, para garantizar una auténtica democracia en las comunicaciones, partiendo del principio de la *“convivencia y el imperio de la ley”*, incluido en el preámbulo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela⁸.

La base constitucional

En el marco jurídico para la comunicación, la información y la cultura, entre 1999 y 2013, han prevalecido las contradicciones entre instrumentos, las divergencias en

relación con la Constitución Nacional y una racionalidad político partidista, que se ha ubicado por encima de las obligaciones estatales de promover, garantizar y respetar los derechos humanos a la comunicación y la información. Las disposiciones normativas que se han impulsado en Venezuela han tenido como finalidad darle rango legal a medidas solicitadas desde el alto gobierno nacional, orientadas a silenciar la crítica; así lo demuestra una revisión exhaustiva al marco normativo.

El instrumento principal que tienen los Estados para garantizar el respeto a los derechos humanos son las constituciones nacionales. De éstos se deriva el marco legal y normativo que debe desarrollarse en los países, de cara a garantizar el cumplimiento de los preceptos constitucionales, sobre las cuales se establecen las bases para la conformación de un Estado. Esto lo comprendió el Presidente Hugo Chávez incluso antes de su llegada al Poder, en 1999.

La primera medida que tomó al asumir la Presidencia de la República, el 2 de febrero de 1999, fue la convocatoria a un referéndum mediante el cual se activó una Asamblea Nacional Constituyente, que tuvo el mandato de redactar la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada en diciembre de ese mismo año.

La novel Constitución incluyó garantías específicas sobre los derechos de los ciudadanos a la libertad de expresión y a la información. Estableció el derecho de: *“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 (...)”*, al tiempo que prohibió la censura previa (artículo 57)⁹.

De igual forma consolidó grandes avances al establecer que: *“La Comunicación es libre y plural y comporta los deberes y responsabilidades que indique la ley”*, en su artículo 58¹⁰, e incluyó el derecho a la réplica y la rectificación, como un mecanismo que permite la defensa a cualquier persona que se vea afectada por informaciones inexactas difundida en los medios de comunicación.

Estas primeras disposiciones constitucionales implicaron avances significativos en relación con las garantías de derechos comunicacionales, que trascendieron la posibilidad de que los ciudadanos se expresaran de forma unidireccional, al incorporar la posibilidad de un intercambio bidireccional y de la diversidad de ideas (con el concepto comunicación libre y plural). Por otro lado, la Constitución Nacional en su

artículo 337 la preservación del derecho a la información, incluso, en casos de estados de excepción¹¹.

El resguardo del derecho a la información junto al derecho a la vida, al debido proceso y demás derechos humanos intangibles, representó un significativo avance, para el resguardo de la integridad y bienestar de los ciudadanos, cuando se presenten situaciones de contingencia o emergencia económica, política o por causa de desastres naturales.

Además, el artículo 51 establece el derecho que tenemos todos los ciudadanos de dirigir peticiones ante los funcionarios públicos sobre la gestión de la administración pública y el deber de los funcionarios públicos de informar sobre los asuntos bajo su responsabilidad. Y el artículo 143 estipula la obligación que tiene la Administración Pública de informar de forma oportuna, sobre sus actuaciones¹².

Una contradicción importante que se constata en el período estudiado es la de la garantía constitucional al “*secreto e inviolabilidad de las comunicaciones privadas*” (artículo 48) y el derecho de las personas a “*protección de su honor, vida privada, intimidad, propia imagen, confidencialidad y reputación*” (artículo 60)¹³, el cual ha sido violentado de forma recurrente desde instituciones públicas, como la gubernamental Venezolana de Televisión, desde donde se han difundido grabaciones ilegales de conversaciones telefónicas privadas de periodistas, integrantes de partidos políticos de oposición y analistas políticos. Esta actuación ha evidencia un uso abusivo del poder dominante, por parte de actores vinculados al gobierno nacional, que han usado bienes públicos, en este caso un medio de comunicación gubernamental, con fines de propaganda a favor del oficial Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) y de criminalización de la disidencia, dejando de lado los principios de pluralidad e independencia, que deben regir a un auténtico medio de comunicación público.

La Constitución estipula que “*La creación cultural es libre*” (artículo 98); establece la obligación del Estado de garantizar “*la emisión, recepción y circulación de la información cultural*” y la obligación de los medios de comunicación de “*coadyuvar a la difusión de los valores de la tradición popular y la obra de los o las artistas, escritores, escritoras, compositores, compositoras, cineastas, científicos, científicas y demás creadores y creadoras culturales del país*” (artículo 101)¹⁴. Si bien ha habido una política de incremento de la inversión para promocionar la producción artístico-cultural nacional, se constató la adopción de medidas restrictivas para obras que tuvieran algún

contenido considerado crítico hacia la gestión del gobierno, con lo que se lesionó o condicionó la libertad de la creación cultural. Ejemplo de ello fue la censura de imágenes de los hombres armados que dispararon desde el Puente Llaguno de Caracas, el 11 de abril de 2002 a la película *Secuestro Express* (2005). El predominio de films con contenidos afines a la gestión o historia de vida del Presidente Hugo Chávez, con financiamiento del Centro Nacional Autónomo de Cinematografía (CNAC) y producidas por la gubernamental Villa del Cine; la restricción a agrupaciones independientes para el uso de teatros y salas administrados por entes públicos; o el uso prioritario de dichos espacios (como el Teatro Teresa Carreño o el Poliedro de Caracas), para eventos de carácter político son muestras del sesgo.

Como aspectos favorables a la creación cultural hay que reconocer el apoyo logístico y presupuestario que desde el Estado se ha brindado a proyecto de largo aliento, como el sistema de orquestas sinfónicas infantiles y juveniles, presente en todo el país y el impulso que se ha dado a la exhibición en sala de cine nacional, a través de la Ley de la Cinematografía Nacional (2005)¹⁵.

A la aprobación de la Constitución Nacional, le siguió el desarrollo de un marco legal que contradecía el espíritu de la carta magna y contenía claras divergencias entre una norma y otra. Una revisión exhaustiva del período comprendido entre 1999 y 2013, muestra tres grandes momentos que pueden servir de referencia para periodizar el marco normativo: 1°. Las transformaciones de fondo de la estructura del Estado mediante la entrada en vigencia de la nueva constitución. 2°. La consolidación de un marco jurídico punitivo que tuvo como momento de partida al referéndum revocatorio, en el que fue sometida a consulta la continuidad del Presidente Hugo Chávez en el poder (2004) y 3°. La entrada en vigencia del Plan de Desarrollo Nacional 2007-2013, conocido como Proyecto Nacional Simón Bolívar: Primer Plan Socialista (PPS)¹⁶, que contenía las bases para el impulso del modelo denominado Socialismo del Siglo XXI, a través del Plan Nacional Simón Bolívar. Esta tercera fase tuvo su momento estelar en el año 2010, cuando finalizó el período constitucional de los diputados de la Asamblea Nacional.

Naturaleza del marco normativo

En Venezuela las leyes son aprobadas por la Asamblea Nacional. Aquellas que desarrollan derechos constitucionales, sirven de marco a otras leyes o sientan las bases para la organización de los poderes públicos, se denominan las leyes orgánicas (artículo

203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela). Son aprobadas con el voto de las dos terceras parte de los parlamentarios y deben el carácter orgánico debe ser avalado por la Sala Constitucional de Tribunal Supremo de Justicia. Los otros temas sobre los que legisla el parlamento son abordados a través de la figura de las leyes ordinarias que se aprueban por mayoría simple.

Por otro lado, debido al tiempo y dedicación que requiere el proceso de formulación de un marco normativo, el gobierno nacional también se valió de diversos recursos *ad hoc*, como las Providencias Administrativas y decretos para darle sustento jurídico a algunas acciones que no contaban con una base legal. En otros casos, las decisiones y sentencias del Tribunal Supremo de Justicia y de otros tribunales ordinarios del país, establecieron sanciones o restricciones a las libertades informativas.

PRIMER MOMENTO: MARCO NORMATIVO PARA LAS TELECOMUNICACIONES FUNDAMENTADO EN CONSTITUCIÓN NACIONAL

La Ley Orgánica de Telecomunicaciones (LOTEL): libertad económica y libre competencia

La Ley Orgánica de Telecomunicaciones (LOTEL) fue aprobada en el seno de la Comisión Legislativa Nacional (CLN)¹ el 01 de junio de 2000¹⁷. Fue concebida como un *“nuevo marco jurídico para el sector de las telecomunicaciones, orientado por los principios de la libertad económica, libre competencia y acceso universal a los servicios”*¹⁸, que les permitía a las empresas de telecomunicaciones operar bajo la lógica de una economía de mercado; manteniendo la conducción de la principal empresa telefónica del país la Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela, en manos privadas; en un contexto en el que la penetración de la telefonía básica apenas alcanzaba el 10% y estaba en pleno desarrollo un proceso de *“apertura de las telecomunicaciones”*, iniciado en el gobierno de Rafael Caldera, que entre otras cosas contemplaba la inversión privada extranjera, para el impulso del sistema de telefonía rural.

La LOTEL, establece el marco legal del sector de las telecomunicaciones en el país. Antes de su entrada en vigencia las empresas operadoras de radiotelevisión sólo requerían de concesiones, para el uso del espectro radioeléctrico. Ahora además precisan de una

¹ La Comisión Legislativa Nacional, también conocida como “Congresillo” fue el órgano cumplió funciones legislativas durante la transición entre la aprobación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) y la conformación del nuevo órgano legislativo (Asamblea Nacional).

habilitación administrativa, para operar medios de comunicación radioeléctricos. La figura para la asignación de las licencias de radiodifusión era la adjudicación directa. Estos mecanismos podrían derivar en un beneficio para los medios existentes y de mayor potencial económico y mayores dificultades para grupos económicos emergentes con deseos de invertir en el sector.

En relación con el derecho a la libertad de expresión e información, le otorgó al Ejecutivo Nacional la potestad de suspender la transmisión de comunicaciones “*cuando lo juzgue conveniente a los intereses de la Nación, o cuando así lo exigiere el orden público o la seguridad*” (artículo 209)¹⁹. Este artículo resultó contrario al derecho a la información que es garantizado en la Constitución Nacional incluso en casos de estados de excepción. Le permitió al Presidente Chávez dictar la medida de censura que derivó en la salida del aire de las televisoras Venevisión, Televen, Globovisión y Radio Caracas Televisión (RCTV), el 11 de abril de 2002, luego de que estos canales decidieron partir la pantalla durante la emisión de una alocución oficial obligatoria del Presidente Chávez, para difundir imágenes de los hechos violentos que se registraron ese día en los alrededores del Palacio de Miraflores y que dejaron al menos 18 personas fallecidas y decenas de heridos.

Esa atribución que concedió el artículo 209 de la LOTEL al Ejecutivo es contraria y violatoria de la disposición contenida en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que prohíbe la censura previa.

Las alocuciones oficiales gratuitas del Presidente o Vicepresidente de la República y de los ministros, estaba contemplada en el artículo 192 de la LOTEL. El uso exagerado y reiterado de estos mensajes oficiales en “cadena”, constituyen una limitación al derecho a la información, por cuanto le impide a los ciudadanos la posibilidad de contar con una oferta programática plural, que le permita elegir por qué vía informarse. Por otro lado, constituye una modalidad de imposición arbitraria de información y de abuso de poder dominante, que se ha evidenciado mediante el uso de este recurso para la emisión de propaganda.

Reglamento para medios radioeléctricos comunitarios

Antes del año 2002 existían ya en Venezuela algunas experiencias de radio y televisión comunitaria, sin embargo no tenían sustento legal. A partir de la entrada en vigencia del Reglamento de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta Comunitarias de Servicio

Público, aprobado mediante el Decreto Presidencial N° 1.521, del 03 de noviembre de 2001²⁰, estos medios cuentan con una base normativa que les otorga legalidad. Este reglamento se derivó de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones del año 2000.

Para la operación de estaciones de radio y televisión comunitarias el reglamento establece que los interesados deben constituir fundaciones comunitarias, demostrar la viabilidad económica, técnica y la sostenibilidad del proyecto, debe haber disponibilidad del espacio en el espectro radioeléctrico y los proyectos deben tener “*Carácter democrático, participativo y plural (...)*” (Artículo 6)²¹.

La Ley aboga por que las estaciones de radio y televisión comunitarias tuvieran fuera democráticas, plurales y participativas (artículos 6 y 23) y porque sus contenidos contribuyeran a la solución de los problemas de la comunidad (artículo 17), de esta forma se preservaba, al menos legalmente, que estos medios orientaran su trabajo a favorecer a la ciudadanía²².

Una de las grandes carencias del reglamento fue que no contempló mecanismos expeditos para que estos medios se puedan financiar de forma independiente generando dependencia de entes gubernamentales. Por otro lado, el artículo 33 del reglamento obliga a los medios comunitarios radioeléctricos a transmitir las alocuciones oficiales, contempladas en la LOTE²³, con lo limita de entrada la posibilidad de difusión permanente de contenidos plurales, incluyentes y que procuren el bienestar de la comunidad.

Un diagnóstico preliminar sobre el funcionamiento de estos medios y la coherencia de el reglamento que los rige con las garantías constitucionales demostró que: 1. La agrupación de estas emisoras en el gubernamental Sistema Nacional de Comunicación Popular, Alternativa y Comunitaria, constituye una forma de vinculación directa con el Poder Ejecutivo Nacional y afecta su necesaria pluralidad e independencia. 2. El sesgo político, que prevalece en muchos operadores y que se corrobora en la misión, visión y objetivos de estos medios o de los organismos que los agrupan, como la Asociación Nacional de Medios Comunitarios, Libres y Alternativos, que abiertamente se identifican como defensores del proyecto político que lideraba el presidente Hugo Chávez. 3. El retraso recurrente por parte de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones en el otorgamiento o renovación de las licencias. 4. Las dificultades económicas derivadas de las limitaciones establecidas en el reglamento para el financiamiento de estos medios.

La preservación de la información en los Estados de Excepción

La garantía constitucional para el derecho a la información, aún en los casos en que exista en el país un “estado de excepción”, está ratificada en la Ley Orgánica Sobre Estados de Excepción (2001)²⁴. El artículo 7 de este texto legal garantiza, además, la preservación de otros derechos humanos fundamentales como la vida, la protección a la familia y la integridad personal. Pese a esta garantía los momentos de mayor crisis como los hechos violentos de abril de 2002, que derivaron en la salida temporal del poder del Presidente Hugo Chávez; el paro petrolero que tuvo lugar entre diciembre de 2002 y febrero de 2003; y el proceso que vivió el Presidente Chávez tras conocer que padecía de cáncer, prevalecieron como estrategias: la opacidad en relación con temas de mayor sensibilidad e interés para la población y la imposición arbitraria de propaganda, difundida de forma gratuita a través de los medios de comunicación estatales, y de las alocuciones oficiales obligatorias, de radio y televisión. Aunque en estos eventos no hubo una declaración de estado de excepción, representaron momentos de aguda crisis para la estabilidad socio-política del país y vislumbraron el escenario oscuro que podría experimentar el derecho de acceso a la información en que se registrara en el país una declaratoria de estado de excepción.

El derecho de acceso a la información pública: entre garantías y restricciones

En consonancia con el artículo 51 de la Constitución Nacional, la Ley Orgánica de la Administración Pública (2001)²⁵ ratifica el derecho que tienen todos los ciudadanos a dirigir peticiones a cualquier organismo o autoridad pública y la obligación de los de dar las respuestas correspondientes.

Otro documento legal que refiere a la información que se produce en las entidades públicas es la Ley Orgánica del Poder Ciudadano (2001)²⁶, la cual estipula en sus artículos 41 y 53 que las audiencias que se desarrollen en el seno del Consejo Moral Republicano, deberán ser orales y públicas y que las sanciones que se establezcan en este órgano serán de conocimiento público. Por otro lado, el texto legal, en su artículo 57, insta a los medios de comunicación social a difundir información que promueva los valores patrios y principios de la convivencia pacífica.

En materia de seguridad nacional, la legislación venezolana cuenta con la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación (2002)²⁷ que establece, en su artículo 27, directrices para clasificar los documentos y actividades relativos a la seguridad y definir cuáles de éstos

pueden ser de acceso público y cuáles deben permanecer reservados. Además, incluye en los artículos 54 y 55 un conjunto de sanciones para aquellos que tengan la obligación de suministrar datos o informaciones relativas a asuntos referidos en esta ley y que se nieguen a ello; y para los funcionarios que suministren información relativa a la seguridad interna, que pueda comprometer la estabilidad de la nación, a otros Estados.

SEGUNDO MOMENTO: CRIMINALIZACIÓN DE LA LIBRE EXPRESIÓN ADQUIERE RANGO LEGAL

Ley Resorte: regulación de los contenidos en medios radioeléctricos

En Venezuela, los contenidos de los medios de comunicación social radioeléctricos están regulados por la Ley de Responsabilidad Social de la Radio y la Televisión (Ley Resorte), aprobada por la Asamblea Nacional en noviembre de 2004²⁸. El texto final constó de 35 artículos y de unas 78 posibles infracciones, lo que la convirtió en una ley altamente punitiva y que contenía contradicciones internas y divergencias con la Constitución Nacional.

Mientras el artículo 3 señala como uno de sus objetivos generales “*garantizar el respeto a la libertad de expresión e información*”; el artículo 29²⁹ establece la opción de revocar, hasta por cinco años, la habilitación a los medios radioeléctricos que incurran en faltas de forma progresiva. La revocatoria de la habilitación administrativa a un medio de comunicación implica que éste no podrá continuar realizando sus transmisiones y que los ciudadanos dejarán de contar con una opción posible a la hora de seleccionar el medio de comunicación. Al reducirse las opciones de medios de comunicación disminuyen las posibilidades de acceder a voces plurales a la hora de hacer seguimiento al quehacer informativo.

Otro artículo que puede tener un efecto directo en la difusión de información es el número 33³⁰, que establece la posibilidad de que la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), pueda aplicar una medida cautelar que prohíba la difusión de determinados contenidos que, a consideración del organismo, promuevan alternaciones del orden público, o inciten a la guerra; que podría derivar en un mecanismo de censura.

La Ley también incluyó la prohibición de publicidad de tabaco, bebidas alcohólicas, drogas, armas y planteó restricciones para juegos de invite y azar; así como para la

publicidad por emplazamiento. Estas limitaciones en particular fueron rechazadas por las empresas radiotelevisivas privadas, porque la restricción para la publicidad de dichos productos implicó la salida del airea de piezas que constituían parte importante de los ingresos que percibían por concepto de publicidad.

El artículo 10 estableció una modalidad de acceso para el Estado de espacios gratuitos para la difusión de mensajes culturales, educativos, informativos o preventivos de servicio público, que no debían exceder la cuota de setenta minutos semanales, ni de quince minutos diarios. El mismo artículo prohibía de forma expresa, el uso de estos espacios para la difusión de publicidad y propaganda de los órganos y entes del Estado. Sin embargo, esta disposición se ha incumplido de forma recurrente, con el uso de estos espacios para la difusión de contenidos de naturaleza ideológica- partidista.

Como aspectos positivos de la Ley destacan la posibilidad de que las audiencias de los medios radioeléctricos puedan constituirse en Comités de Usuarios, que podrán promover y defender sus derechos y deberes comunicacionales y formular quejas y reclamos relacionados al cumplimiento de la Ley. También abre la posibilidad de que ciudadanos particulares, puedan producir y difundir contenidos radiotelevisivos, bajo la figura de Productores Nacionales Independientes (artículo 13)³¹. De igual forma, la Ley privilegia la transmisión de programas culturales y educativos y de espacios de producción nacional independiente, realizada por creadores externos al personal de planta de los medios.

Esta Ley fue reformada en diciembre de 2005³², e incluyó, la obligación de los prestadores de servicios de televisión por suscripción de difundir de forma gratuita las señales de las televisoras comunitarias y las señales de los canales estatales: Venezolana de Televisión (VTV), Televisora de la Asamblea Nacional (ANTV), Corporación Venezolana de Telecomunicaciones (COVETEL); con lo que este marco normativo fue ampliando los privilegios y ventajas a favor del gobierno nacional, para el aprovechamiento de las señales de los medios radiotelevisivas.

Reforma parcial del Código Penal y ratificación de los delitos de opinión

El 16 de marzo de 2005, entró en vigencia la Ley de Reforma Parcial del Código Penal³³, la cual fue discutida por la Asamblea Nacional y recibió acotaciones de parte del Presidente Hugo Chávez. .

La reforma ratificó y aumentó las sanciones y penas de cárcel para los delitos de opinión como el vilipendio, la difamación y la injuria y establecía una mayor protección para funcionarios públicos y sus familiares, ante posibles críticas. Incrementó las sanciones y multas por la comisión de delitos de opinión.

El delito de vilipendio quedó contemplado en el conjunto de artículos que va del 147 al 151 y del 222 al 228. La reforma estableció prisión por ofensa de palabra u obra contra el Presidente de la República, el Vice-Presidente de la República, los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, los Fiscales del Ministerio Público, los rectores del Consejo Nacional Electoral, el Contralor General de la República, los miembros de la Asamblea Nacional, miembros de cuerpos judiciales, integrantes del alto mando militar, ministros e integrantes de los Consejos Legislativos Regionales; entre otros. Protege el honor, la reputación y el decoro de estos funcionarios y sanciona a quienes los violen con penas de uno a 30 meses.

Los artículos que van del 442 al 450, establecen sanciones para los delitos de difamación e injuria, como multas que van entre multas de 200 y 2 mil unidades tributarias (U.T.), o penas de cárcel que pueden varias de entre 6 meses a 4 años. Sancionan a quien exponga a otra persona al desprecio u odio público, o realice ofensas contra el honor o reputación.

Los principios aprobados en la reforma del Código Penal difieren de lo establecido en la Declaración de Principios sobre Derechos Humanos, de la Relatoría de la Libertad de Expresión³⁴ aprobada en el año, 2000, que establece en su principio 11, que las leyes de desacato atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información. Además, fomentan la autocensura, propiciando que las personas se inhiban de emitir críticas u opiniones sobre la gestión de los funcionarios públicos, por temor a ser encarcelados; con lo que lesiona el libre debate de ideas y la reciprocidad características del acto comunicacional y de la democracia.

Regulaciones en materias distintas a las comunicacionales

Otra política que se observó en el desarrollo normativo del gobierno del Presidente Hugo Chávez fue la de incluir disposiciones restrictivas o regulatorias de los derechos comunicacionales en leyes de otras áreas que no guardan relación alguna con el sector comunicación e información.

Así por ejemplo la Ley Orgánica de los Consejos Comunales³⁵, otorgó a estos entes, la potestad de aprobar proyectos comunitarios de comunicación alternativa (artículo 23, numeral 7).

Ley de Protección de Víctimas, Testigos y demás Sujetos Procesales³⁶, aprobada en el año 2006 establece, en su artículo 28, la preservación de la identidad de la víctima- nombre apellido, domicilio, profesión- y el uso de recursos para su protección visual. Y en el artículo 25 prohíbe la captación de imágenes que permitan identificar a víctimas y testigos y la retención y el retiro del material (fotos o registros en video) que luego puede ser devuelto, si no representa riesgo, o destruido si implica riesgo para las víctimas o testigos.

La Ley Orgánica de Educación³⁷, aprobada por la Asamblea Nacional del 13 de agosto de 2009, en su artículo 50, numeral 12, prohíbe: "(...) la publicación y divulgación de impresos u otras formas de comunicación social que produzcan terror en los niños, inciten al odio, a la agresividad, la indisciplina, deformen el lenguaje y atenten contra los sanos valores del pueblo venezolano, la moral y las buenas costumbres, la salud mental y física de la población (...)".

De esta forma le confieren al Estado la posibilidad de censurar contenidos, a pesar de que la Constitución Nacional prohíbe expresamente la censura previa. Por otro lado, la Ley repite disposiciones vinculadas a la emisión de mensajes dirigidos a los niños, niñas y adolescentes, que ya están incluidas en la Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente (LOPNA), con lo que resultan innecesarias.

La Ley Orgánica del Sistema y Servicio Eléctrico sancionada el 10 de diciembre de 2010, prevé restricciones para el acceso a la información, en el artículo 108 que establece prisión de ocho a dieciséis años para: "*Cualquiera que indebidamente y con perjuicio para la República, haya revelado secretos concernientes a la seguridad del Sistema Eléctrico Nacional, bien sea comunicando o publicando los documentos, u otras informaciones concernientes al sistema (...)*"³⁸.

Una vez más la ambigüedad se hace presente, pues la norma en ningún momento define qué tipo de información puede ser considerada "secreto" y somete su al criterio y discrecionalidad del órgano encargado de aplicarla.

La Ley Orgánica de Protección al Niño, Niña y Adolescente (LOPNA)³⁹, fue aprobada durante el gobierno de Rafael Caldera, en 1998, no obstante, su entrada en vigencia se produjo en el año 1999 cuando el Presidente Hugo Chávez se encontraba en el poder. Se

caracterizó por presentar grandes avances en materia de derechos y deberes comunicacionales de los niños, niñas y adolescentes. Apuntó claramente hacia la protección de niños, niñas y adolescentes tomándolos como “sujetos plenos de derechos” y no como “menor objeto de protección” (considerados así por la anterior Ley Tutelar del Menor).

Esta ley planteó la necesidad de preservar la equidad en la producción y distribución de mensajes dirigidos a niños; contempló el derecho de niños, niñas y adolescentes a: la libertad de pensamiento, conciencia y religión (artículo 35), y el derecho a su propia vida cultural (artículo 36), tener acceso a información en materia de salud, higiene, nutrición salud sexual y reproductiva y saneamiento ambiental entre otros (artículos 43 y 50), a la libertad de expresión y a la información (artículo 67 y 68) y a opinar y a ser escuchados (artículo 80).

En su artículo 69 estableció el deber del Estado de garantizarles educación crítica para medios de comunicación, que debe ser incorporada al sistema educativo formal. Mientras que en sus artículos 70, 71, 72 y 73⁴⁰ aboga porque los medios de comunicación transmitan adecuados para niños, niñas y adolescentes y porque se produzcan programas y otros materiales informativos, (como libros, obras artísticas, producciones radiofónicas o audiovisuales y multimedias), dirigidos a ellos.

La entrada en vigencia de esta Ley vino acompañada de una sólida estructura institucional, que derivó en una notable progresividad en los derechos a favor de los niños, niñas y adolescentes- Las garantías que la ley estableció para el ejercicio de los derechos comunicacionales guardó coherencia con las garantías contempladas en la Constitución Nacional.

Jurisprudencia restrictiva: Sentencia 1942 y polémica en torno al delito del vilipendio

La Sentencia 1942 emitida por el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)⁴¹, el 15 de julio de 2003, ratifica sanciones como privación de la libertad por la comisión de delitos de opinión, como la difamación, la injuria y el vilipendio, contenidos en el Código Penal.

Fue emitida como respuesta a un recurso introducido por el abogado y académico Rafael Chavero, el 6 de marzo de 2001, mediante el cual solicitaba la nulidad por inconstitucionalidad, de un conjunto de artículos del Código Penal, que sancionaban con cárcel las expresiones ofensivas hacia funcionarios públicos e instituciones del Estado.

Estas disposiciones del Código Penal son contrarias a los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Venezuela, como la Convención Americana de Derechos Humanos y a la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, que destacan que las “*leyes de desacato*” afectan el ejercicio del derecho a la libertad de expresión; por cuanto fomenta la autocensura y restringe el libre debate público de ideas y protege a los funcionarios públicos quienes por la naturaleza de sus cargos están expuestos al escrutinio y contraloría de su gestión, por parte de la sociedad.

La sentencia 1942 representó un retroceso en materia de derechos humanos en el país y contravino el artículo 19 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que establece el derecho de todas las personas a ejercer sus derechos humanos de forma progresiva y sin discriminación. Y sirvió de preámbulo para la ratificación de las penalidades por delitos de opinión en la reforma del Código Penal aprobada en el 2005.

Regulación del derecho a réplica

Pese a que el derecho a réplica fue incorporado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el 12 de junio de 2001, el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) emitió la Sentencia 1.013⁴², mediante restringe el ejercicio de este derecho.

Esta sentencia fue emitida en respuesta a un recurso de amparo que solicitó Elías Santana ante el TSJ, en el año 2000, luego de que le fuera negada una petición de derecho a réplica en el programa radial y televisivo del Presidente de la República, “*Aló Presidente*”, en el que el primer mandatario emitió opiniones sobre un artículo de prensa escrito por Santana.

Mediante una sentencia del ex Magistrado Jesús Eduardo Cabrera, el TSJ en la que negó a Santana el derecho a réplica en *Aló Presidente* y le negó la posibilidad de ejercer el derecho a réplica a periodistas y a medios de comunicación: “(...) *el derecho a la réplica y a la rectificación no lo tienen los medios, ni quienes habitualmente ejercen en ellos el periodismo, ni quienes mantienen en ellos columnas o programas, ni quienes mediante “remitidos” suscitan una reacción en contra*”⁴³.

La Sentencia afirma que el derecho a réplica corresponde a los ciudadanos en general y no a los medios de comunicación o a los periodistas., con lo que contradice el principio establecido en el artículo 58 de la Constitución Nacional (1999) que señala el derecho a la réplica y rectificación corresponden a “*toda persona*”⁴⁴.

Tribunal Supremo ratifica la colegiación obligatoria de periodistas

El 27 de julio de 2004, el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) declaró sin lugar un recurso de amparo que fue interpuesto por el empresarial Bloque de Prensa Venezolano (BPV), el 14 de marzo de 1995, contra la Ley de Ejercicio del Periodismo, con lo que ratificó la vigencia de la Ley y la obligatoriedad de poseer un título universitario para el ejercicio profesional del periodismo.

La decisión de la Sala Constitucional contó con la ponencia del Magistrado Antonio García, quien consideró que la colegiación obligatoria no es violatoria de la Libertad de Expresión. No obstante, algunos instrumentos internacionales de derechos humanos, referidos a la libertad de expresión, como la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, señalan que la exigencia de títulos o credenciales para el ejercicio del periodismo, son contrarios al ejercicio de la libertad de expresión.

TERCER MOMENTO: PROMOCIÓN DE UN MARCO NORMATIVO CON ABIERTO TALANTE ANTICONSTITUCIONAL

En el proceso de elaboración de las leyes que fueron aprobadas por la Asamblea Nacional en diciembre de 2010 y muchas de las cuales tienen incidencia en el sector información y comunicación, se violaron algunos principios básicos establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV). No se cumplió con la condición que establece la consulta a los ciudadanos y la sociedad organizada para oír sus ideas, contemplada en el artículo 211 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Y la racionalidad de las leyes se sustenta en la promoción del proyecto político que lideró el Presidente Hugo Chávez, denominado Socialismo del Siglo XXI, y difiere de los preceptos constitucionales que garantizan los derechos de participación, de información, de libre expresión, de manifestación, de libre conciencia, de libre asociación y de pluralidad. La Ley Orgánica del Poder Popular (2010)⁴⁵, expresa una serie de conceptos: “poder popular”, “Comunas”, “Propiedad Comunal”, “socialismo”, “Estado comunal” entre otros, los cuales no tienen fundamento constitucional e imponen un único ideario, siguiendo la lógica del Plan Nacional Simón Bolívar.

El derecho de los ciudadanos a la información sobre las actuaciones de los funcionarios públicos, establecidas en los artículos 51, 57 y 143 de la Constitución, queda afectada

con el establecimiento de la “reserva” de la información que se obtenga a través de la contraloría social, de acuerdo al artículo 8 de la Ley Orgánica de Contraloría Social⁴⁶.

La modificación del Reglamento de Interior y de Debates de la Asamblea Nacional⁴⁷, redujo el número de sesiones plenarias del organismo a sólo cuatro por mes. También limitó el tiempo que pueden emplear los diputados para participar en las discusiones que se realicen en el organismo. Además, permitió la opacidad en los actos realizados por el organismo al limitar el ingreso de los medios de comunicación social a las sesiones plenarias.

El artículo 97 del reglamento establece que las sesiones plenarias del parlamento solo podrán ser transmitidas por el canal estatal Asamblea Nacional Televisión (ANTV), que podrá contar con el apoyo del canal del estado Venezolana de Televisión (VTV). A partir de este artículo, se impide el acceso de las televisoras privadas, con lo que se viola el derecho a buscar información y el derecho constitucional de los ciudadanos a recibir información de forma oportuna y plural, desdibujando la naturaleza del parlamento, que debe ser un para el debate plural de ideas.

Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones

La Ley Orgánica de Telecomunicaciones fue reformada en diciembre de 2010. En esta ocasión hubo importantes cambios en su racionalidad que la llevaron de ser una ley que promovía el respeto a la “libertad económica” y a la “libre competencia”, a un marco que amplió considerablemente las potestades del Ejecutivo Nacional y en particular del Presidente y Vice-Presidente de la República, en el sector telecomunicaciones. La reforma fue aprobada por la Asamblea Nacional el 20 de diciembre de 2010 y publicada en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.015 del 28 de diciembre de 2010⁴⁸.

El nuevo texto otorgó al Ejecutivo la potestad de revertir licencias para operar estaciones de radio y televisión, por motivos de seguridad nacional. Y redujo, la duración de las habilitaciones administrativas y de las concesiones para operar estaciones de radio y televisión de 25 a 15 años.

El artículo 22 le dio al Estado la potestad de revocar o suspender habilitaciones administrativas, concesiones o permisos, “*cuando lo juzgue conveniente a los intereses de la Nación, o cuando así lo exigiere el orden público o la seguridad*”⁴⁹.

La Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) ya no estará adscrita al Ministerio de Infraestructura, como lo contemplaba la anterior Ley. Ahora dependerá de

un "órgano rector de las Telecomunicaciones en el Estado"⁵⁰, que no quedó claramente definido. Actualmente la CONATEL está adscrita a la Vicepresidencia de la República, organismo que sigue directrices de la Presidencia de la República.

La reforma de la Ley obliga a las personas naturales que explotan una concesión a través de una persona jurídica a tener una autorización previa de parte de CONATEL. Y el artículo 73 le adjudica el carácter "personalísimo" al derecho de uso y explotación de una concesión del espectro radioeléctrico, por lo que la misma no podrá cederse ni enajenarse.

Por otro lado, deja abierta la posibilidad de establecimiento de un monopolio estatal en la radio y la televisión, cuando en la disposición final primera (anterior artículo 191) señala que: "*el Estado podrá reservarse para sí frecuencias en cada una de las bandas de radiodifusión sonora y televisión abierta, comprendidas en el Cuadro Nacional de Atribución de Bandas de Frecuencia (CUNABAF)*"⁵¹.

En relación con el tema de la Televisión Digital Abierta la disposición final décima novena (antiguo artículo 210) contempla que el Estado "*promoverá el desarrollo de la radio y la televisión digital, de conformidad con los estándares que adopte el Presidente o Presidenta de la República Bolivariana de Venezuela*"⁵²; con lo que deja abierta la opción de una decisión unilateral e inconsulta respecto a la materia por parte del Jefe del Poder Ejecutivo. A pesar de que las transmisiones de la Televisión Digital Abierta comenzaron de forma parcial en abril de 2013, aún no existe un marco normativo que rija su funcionamiento.

La disposición transitoria quinta (anterior artículo 217) obliga a los Productores Nacionales Audiovisuales, a solicitar el permiso correspondiente ante CONATEL, para poder seguir prestando sus servicios. Con esto se le da rango legal a la providencia administrativa emitida por CONATEL en enero de 2010 que obligaba a los canales nacionales que transmiten su programación de forma exclusiva, a través de los servicios de televisión por suscripción (productores nacionales audiovisuales), con al menos 30% de sus contenidos producidos en Venezuela a inscribirse en el registro de Productores Nacionales Audiovisuales, que lleva CONATEL, con lo que adquirirían la obligación de cumplir con la Ley Resorte y por lo tanto de transmitir las alocuciones oficiales de radio y televisión. Este permiso tiene una duración limitada. Esta providencia se aplicó en ocasión de exigirle a la señal por suscripción de RCTV Internacional (televisora por

suscripción del mismo grupo empresarial propietario de RCTV), a acogerse a la Ley Resorte y que derivó en la salida del aire de esta televisora.

En clara divergencia con la versión anterior, el nuevo texto de la LOTEL muestra con su carácter presidencialista, indicios de una política de control, de incremento del tamaño del Estado y de reducción de la inversión privada de las telecomunicaciones; que tuvo como preámbulos: la re-nacionalización de la CANTV, la salida del aire de la televisora privada RCTV, tras la negativa de renovación de la licencia que le permitía operar Estado, la salida del aire del 32 emisoras de radio y dos televisoras locales, en agosto de 2010. Acciones que fueron seguidas de un marco normativo poco propicio que además de aumentar las restricciones, dar mayores potestades al Poder Ejecutivo sobre el sector telecomunicaciones, impone nuevas modalidades de impuestos obligatorios, que derivan en un impacto económico desfavorables para las empresas radiotelevisivas.

Ley de Reforma de la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión y Medios Electrónicos

El lunes 20 de diciembre de 2010, la Asamblea Nacional aprobó la reforma definitiva a la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión, que ahora incluye regulaciones a los medios electrónicos y pasó a llamarse Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos⁵³.

El nuevo artículo 27 prohíbe a los servicios de radio, televisión y medios electrónicos la difusión de mensajes que: inciten o promuevan el odio y la intolerancia por razones religiosas, políticas por diferencia de género, por racismo o xenofobia; inciten o promuevan y/o hagan apología al delito; constituyan propaganda de guerra; fomenten zozobra en la ciudadanía o alteren el orden público; desconozcan a las autoridades legítimamente constituidas; induzcan al homicidio; inciten o promuevan el incumplimiento del ordenamiento jurídico vigente.

En este caso los proveedores de medios electrónicos (que no son definidos por la ley) están obligados a establecer mecanismos que permitan “restringir” la difusión de estos mensajes, cuando esto sea solicitado por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones. Además, *“los proveedores de medios electrónicos serán responsables por la información y contenidos prohibidos a que hace referencia el presente artículo, en aquellos casos que hayan originado la transmisión, modificado los datos, seleccionado a los destinatarios o no hayan limitado el acceso a los mismos, en atención al requerimiento efectuado por los*

órganos con competencia en la materia” (artículo 27, segunda parte)⁵⁴. El incumplimiento de alguna de estas prohibiciones puede multas de entre 50 y 200 Unidades Tributarias.

Tales prohibiciones quedan a la discrecionalidad del organismo encargado de hacer cumplir esta norma, por tanto este artículo puede constituir un mecanismo de autocensura que lleve a los medios de comunicación a privarse de difundir información que sea de interés público por temor a ser sancionados. También podría generar que funcionarios públicos se inhiban de difundir determinada información de interés público que esté en manos del Estado bajo el argumento de que dichas informaciones podrían ser consideradas como violatorias de los aspectos incluidos en el artículo 27.

En cuanto a las sanciones, la Ley contempla en el numeral 1 del artículo 29, la suspensión hasta por setenta y dos horas continuas de las transmisiones a *“los sujetos de aplicación de esta Ley”*⁵⁵ y/o multas de hasta un 10% de los ingresos brutos causados en el ejercicio fiscal inmediatamente anterior a aquél en el cual se cometió la infracción, para quienes incumplan con las prohibiciones establecidas en el artículo 27. La multa no estaba incluida en la anterior versión de la Ley.

Y el numeral dos que planteaba la revocatoria de la habilitación, hasta por cinco años y revocatoria de la concesión, cuando haya reincidencia en la sanción del numeral 1 de este artículo, dentro de los cinco años siguientes de haber ocurrido la primera; ahora establece revocatoria de la habilitación y concesión para quienes promuevan o hagan apología inciten o constituyan propaganda de guerra, sean contrarios a la seguridad de la nación o inciten al homicidio cuando haya reincidencia en la sanción del numeral uno del artículo referida a la suspensión de las transmisiones hasta por 72 horas continuas.

En la reforma de la Ley también se modificó el artículo 20 sobre la conformación del Directorio de Responsabilidad Social, incrementando a 12 sus integrantes, de los cuales 8 son representantes de organismos gubernamentales (anteriormente estaba conformada por 11 personas de las cuales 7 son designadas directamente por el poder Ejecutivo); lo que implica un desbalance que puede derivar en un sesgo al momento de tomar decisiones y aplicar sanciones (artículo 20).

Regresividad jurídica para el derecho a la información

Mientras la Constitución Nacional, la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley Orgánica del Poder Ciudadano establecen garantías para el derecho a la información, la

creación, a través del decreto presidencial N° 7.454 del Centro de Estudio Situacional de la Nación (CESNA), adscrito al Ministerio para las Relaciones Interiores y Justicia, dejó establecidas las bases para legalizar la opacidad en relación con las actuaciones de los órganos. *“El Presidente o Presidenta del Centro de Estudio Situacional de la Nación, podrá declarar el carácter reservada, clasificada o de divulgación limitada a cualesquiera información, hecho o circunstancia, que en cumplimiento de sus funciones tenga conocimiento o sea tramitada en el Centro de Estudio Situacional de la Nación (...)”*⁵⁶.

El CESNA establece restricciones para el acceso a la información, lo que implica que es contrario al principio de "progresividad" que debe caracterizar a las normativas sobre derechos humanos. La Constitución en su artículo 325, referido a la información sobre seguridad de la Nación, señala que la reserva de la información referida a esta temática debe establecerse a través de una Ley, con lo que la creación del CESNA es anticonstitucional.

Siguiendo la misma orientación, en diciembre de 2010 se aprobó, vía decreto, la Normativa para la Clasificación y Tratamiento de la Información en la Administración Pública⁵⁷, que establece criterios para clasificar como secreta o confidencial a informaciones y documentos públicos.

Es Venezuela no existe una ley vigente que rija la clasificación de documentos en instancias públicas, a pesar que la constitución refiere que debe existir.

En una sociedad en que se limite el libre acceso a la información, se da pie para la ejecución de actos irregulares como la corrupción y la violación a la Constitución Nacional.

Propuestas legales que quedaron en el tintero

Durante el período 1999-2013 diversos actores o funcionarios políticos vinculados al gobierno nacional formularon propuestas para crear o reformar leyes con un espíritu claramente favorable hacia la censura previa y la libertad de expresión. La proactividad de gremios, periodistas y organizaciones civiles, para advertir sobre los contenidos de estos marcos normativos y el contundente rechazo de la opinión pública fueron fundamentales para que fueran descartados.

Una de las propuestas rechazada fue la denominada Proyecto de Ley Especial Contra los Delitos Mediáticos⁵⁸, presentada por la Fiscal General de la República, Luisa Ortega Díaz, ante la Asamblea Nacional el 30 de julio de 2009, que pretendía, según su proponente,

combatir el “uso abusivo” que hacen los medios de comunicación de la libertad de expresión e información. Y contemplaba penas de cárcel desde seis meses hasta cuatro años para periodistas, directivos y dueños de medios, productores nacionales independientes, locutores, conferencistas, artistas "y cualquier otra persona que se exprese a través de cualquier medio de comunicación", que difundiera información que se considerara "falsa" o "manipulada" o que estuviera en "perjuicio de los intereses del Estado"; con lo que criminaliza el ejercicio de la libertad de expresión y del periodismo, al penalizar expresiones que pudieran resultar críticas hacia las instituciones del Estado. El proyecto tenía una clara intencionalidad de silenciar la crítica y la libre discusión de ideas fundamentales en todo sistema democrático. Fue descartado, luego del fuerte rechazo que produjo en la opinión pública y de que la propia Asamblea Nacional reconociera que la Fiscal General no tiene iniciativa legislativa para proponer leyes en materia de medios y libertad de expresión.

Otra propuesta legislativa que se quedó en el tintero fue la de la Propuesta de Reforma de la Ley del Ejercicio del Periodismo, denominada: Ley de Ejercicio de la Comunicación⁵⁹, presentada ante la Asamblea Nacional el 17 de junio de 2009 por dos organizaciones de periodista que han manifestaban abiertamente su simpatía con el proyecto político del Presidente Hugo Chávez, Consejo de Comunicadores Socialistas (CCS) y el Movimiento de Periodismo Necesario (MPN). Esta propuesta de Ley que pretendía sustituir a la Ley del Ejercicio del Periodismo, contemplaba la eliminación del Colegio Nacional de Periodistas y su sustitución por la “Asociación Venezolana de Comunicadores (AVC)”. Abogaba por una “libre agremiación” y proponía que la nueva Ley reconociera a los medios y comunicadores comunitarios y alternativos. Planteaba además la inclusión del principio de “responsabilidad ulterior” según el cual las informaciones que publicaran los periodistas podrían ser “causales de algún delito”. Además incluía algunos principios éticos contenidos en el Código de Ética del Periodista Venezolano.

También fueron descartadas las propuestas de incluir el establecimiento de un punto único de interconexión o acceso a la red de proveedores de Internet para manejar el tráfico entrante o saliente de Venezuela, en la reforma de la Ley de Telecomunicaciones aprobada en diciembre de 2010. Además, fue descartada la prohibición del establecimiento de circuitos radio televisión o producción nacional audiovisual, que recibió un contundente rechazo de las operadoras de radio y televisión.

En relación con la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión, establecía en el artículo 1 de su primera versión que el “servicio de Internet” era uno de sus objetos de aplicación lo que implicaría que se podría controlar el contenido de cualquier página web de las cuentas en redes sociales. Este aspecto fue cambiado en la versión final del texto, donde se colocaron como objetos de aplicación de la Ley los medios electrónicos; sin que hubiera una definición de los mismos.

¿Avances o estancamiento?

Tras la revisión del conjunto de leyes venezolanas aprobadas entre 1999 y 2013, se observa, como aspecto favorable, la existencia de un articulado amplio, orientado a preservar el derecho a la información, aún en situaciones de inestabilidad en el país. No obstante, se encontró que este principio se desconoce en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, cuando ésta le otorga al Presidente de la República la posibilidad de suspender las comunicaciones radioeléctricas, por motivos de orden público o seguridad de la nación.

Se percibió en forma positiva el desarrollo del derecho constitucional que tienen los ciudadanos para acceder a la información que se genera en las instituciones públicas y el deber que tienen los funcionarios públicos de rendir cuentas sobre los asuntos que estén bajo su responsabilidad. Pese a la obligatoriedad, que deben tener estos principios, dado su carácter legal, se observa un patrón reiterado de incumplimiento o desconocimiento de los mismos, en el seno de las instituciones públicas, que se percibe de forma pública y notoria en la cobertura informativa diaria de los medios de comunicación en el país.

Esta situación tiene como agravante que las trabas colocadas para el ejercicio de la actividad periodística, no sólo perjudicaban a un determinado medio de comunicación, sino a la sociedad en su conjunto, que es limitada de la posibilidad de obtener información plural a través de diferentes medios, lo que a su vez limita la necesaria interacción de los procesos comunicacionales.

El uso de las alocuciones oficiales obligatorias, la exclusión de voces críticas, la falta de independencia editorial y de una oferta diversa de programas con contenidos recreativos, culturales, educativos e informativos de calidad, han ubicado a los medios de comunicación radiotelevisivos estatales como medios gubernamentalizados, que distan de los principios que deben regir el funcionamiento de los auténticos servicios públicos.

Como conclusión se puede señalar que, aunque existe en Venezuela un marco legal que pretende dar garantías para el derecho a la información, éste contiene múltiples contradicciones que limitan su pleno ejercicio. Por otro lado, la existencia de leyes altamente punitivas, cuyo objetivo es regular los contenidos de los medios de comunicación, termina constituyendo un elemento que puede activar la inhibición de los medios de comunicación, a la hora de informar sobre determinados asuntos, en función de evitar sanciones; con lo que se limita en derecho de los ciudadanos de buscar y recibir información amplia y plural.

Una sociedad donde se restringe con hechos y acciones legales los derechos comunicacionales se afecta la democracia, pues como lo señalan la Unesco y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la existencia de garantías para la libertad de expresión y el derecho a la información constituyen pilares para el libre debate de ideas y la participación ciudadana; y en la medida en que se cercenen los derechos comunicacionales, en esa medida disminuyen las condiciones para la plena existencia de la democracia.

¹ Luisa Torrealba Mesa. Periodista y Magister Scientiarum en Comunicación Social. Docente Investigadora de la Línea de Investigación “Comunicación Política y Políticas de Comunicación”, en el Instituto de Investigaciones de la Comunicación (ININCO), de la Universidad Central de Venezuela. Coordinadora de la Maestría en Comunicación Social de la Facultad de Humanidades y Educación –UCV. Profesora de las escuela de Comunicación Social y Artes-UCV. Miembro del Instituto Prensa y Sociedad de Venezuela (IPYS Venezuela). El presente trabajo constituye un avance de una investigación de más largo aliento que desarrolla la investigadora, como parte de su Trabajo de Acenso para optar a la categoría de Profesora Asistente, en la Universidad Central de Venezuela.

² Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789, Octubre 5). [Documento en línea]. Disponible: <http://www.fmmeduccion.com.ar/Historia/Documentoshist/1789derechos.htm> [Consulta: 2013, Mayo 13]

³ Convención Americana de Derechos Humanos (1969, Noviembre 22). [Documento en línea]. Disponible: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html> [Consulta: 2013, Mayo 13].

⁴ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (1980). *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e Información en nuestro tiempo*. Ciudad de México/París: Fondo de Cultura Económica/ UNESCO (pp. 300).

⁵ *Ibíd.*

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos (1985). *Opinión Consultiva OC- 5/85 sobre La Colegiación Obligatoria de Periodistas* [Documento en línea]. Disponible: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.doc [Consulta; 2013, Mayo 13] (pp. 20).

⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2006). *Radiotelevisión de Servicio Público: Un Manual de Mejores Prácticas*. San José de Costa Rica: UNESCO/AMIC (pp. 30-31).

⁸ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2000). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 5.453* (Extraordinaria). Marzo 24, 2000.

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ *Ibíd.*

¹² *Ibíd.*

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ Ley de la Cinematografía Nacional (2005). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 5.789* (Extraordinaria). Octubre 26, 2005.

-
- ¹⁶ Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela (2007). *Proyecto Nacional Simón Bolívar: Primer Plan Socialista (PPS)*. Caracas: Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela.
- ¹⁷ Ley Orgánica de Telecomunicaciones (2000). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 36.970. Junio 12, 2000.
- ¹⁸ *Ibídem*.
- ¹⁹ *Ibídem*.
- ²⁰ Reglamento de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta Comunitarias de Servicio Público (2001). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 37.359. Enero 8, 2002.
- ²¹ *Ibídem*
- ²² *Ibídem*
- ²³ *Ibídem*
- ²⁴ Ley Orgánica Sobre Estados de Excepción (2001). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 37.261. Agosto 15, 2001.
- ²⁵ Ley Orgánica de la Administración Pública (2001). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 37.305. Octubre 17, 2001.
- ²⁶ Ley Orgánica del Poder Ciudadano (2001). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 37.310. Octubre 25, 2001.
- ²⁷ Ley Orgánica de Seguridad de la Nación (2002). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 37.594. Diciembre 18, 2002.
- ²⁸ Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión (2004). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 38.081. Diciembre 7, 2004.
- ²⁹ *Ibídem*
- ³⁰ *Ibídem*
- ³¹ *Ibídem*
- ³² Ley de Reforma Parcial de la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión (2005). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 38.333. Diciembre 12, 2005.
- ³³ Ley de Reforma Parcial del Código Penal (2005). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 5.763 (Extraordinaria). Marzo 16, 2005.
- ³⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2000). *Declaración de Principios sobre la libertad de Expresión* [Documento en línea]. Disponible: <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Basicos13.htm> [Consulta; 2013, Mayo 13].
- ³⁵ Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2009). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 39.335. Diciembre 28, 2009.
- ³⁶ Ley de Protección de Víctimas, Testigos y demás Sujetos Procesales (2006). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 38.536. Octubre 4, 2006.
- ³⁷ Ley Orgánica de Educación (2009). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 5.929 (Extraordinario). Agosto 15, 2009.
- ³⁸ Ley Orgánica del Sistema y Servicio Eléctrico (2.010). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 39.573. Diciembre 4, 2010.
- ³⁹ Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente (1.998). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 5. 266 (Extraordinario). Octubre 2, 1.998.
- ⁴⁰ *Ibídem*.
- ⁴¹ Tribunal Supremo de Justicia (2003). *Sentencia 1942 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 15 de julio de 2003* [Documento en línea]. Disponible: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/julio/1942-150703-01-0415.htm> [Consulta; 2013, Mayo 13].
- ⁴² Tribunal Supremo de Justicia (2001). *Sentencia 1013 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 12 de junio de 2001* [Documento en línea]. Disponible: <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Junio/1013-120601-00-2760%20.htm> [Consulta; 2013, Mayo 18].
- ⁴³ *Ibídem*.
- ⁴⁴ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2000). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 5.453 (Extraordinaria). Marzo 24, 2000.
- ⁴⁵ Ley Orgánica del Poder Popular (2010). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* , N° 6.011 (Extraordinario). Diciembre 21, 2010.
- ⁴⁶ Ley Orgánica de Contraloría Social (2010). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 6.011 (Extraordinario). Diciembre 21, 2010.
- ⁴⁷ Reforma del Reglamento de Interior y Debates de la Asamblea Nacional. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 6.014 (Extraordinario). Diciembre 23, 2010.
- ⁴⁸ Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (2011). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 39.610. Febrero 6, 2011.

⁴⁹ *Ibíd.*

⁵⁰ *Ibíd.*

⁵¹ *Ibíd.*

⁵² *Ibíd.*

⁵³ La de Reforma de la Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 39.610. Febrero 6, 2011.

⁵⁴ *Ibíd.*

⁵⁵ *Ibíd.*

⁵⁶ Decreto presidencial N° 7.454 mediante el cual se ordena la creación del Centro de Estudio Situacional de la Nación (CESNA) (2010). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 39.436. Junio 1° de 2010.

⁵⁷ Normativa para la Clasificación y Tratamiento de la Información en la Administración Pública (2010).). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 39.578. Diciembre 21, 2010.

⁵⁸ Proyecto de Ley Especial Contra Delitos Mediáticos (2009. Agosto 4). [Documento en línea]. Disponible: http://www.eluniversal.com/2009/08/04/pol_art_proyecto-de-ley-cont_1504365.shtml [Consulta: 2013, Junio 5].

⁵⁸ Convención Americana de Derechos Humanos (1969, Noviembre 22). [Documento en línea]. Disponible: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html> [Consulta: 2013, Mayo 13].

⁵⁹ Propuesta de Reforma de la Ley del Ejercicio del Periodismo o nueva Ley de Ejercicio de la Comunicación Social (2009, s/n). [Documento en línea]. Disponible: <http://radiomundial.com.ve/node/197305> [Consulta: 2013, Junio 15].