

Libertad de expresión y el proyecto de reforma de la Ley de Ejercicio del Periodismo

Jorge Luis Suárez M.

INTRODUCCION

En los últimos meses, se ha presentado una interesante discusión en los medios de comunicación social sobre la constitucionalidad o no del Proyecto de Reforma de la Ley del Ejercicio del Periodismo, presentado al Congreso Nacional por el Colegio Nacional de Periodistas.

Se revive una polémica de vieja data entre los detentadores de los medios de comunicación social y los periodistas colegiados, ya que desde hace mucho tiempo se ha considerado al periodismo como una profesión, si se quiere, informal, y en efecto por muchos años lo fue, antes de que apareciera en el panorama legislativo nacional la vigente Ley del Ejercicio del Periodismo, la cual, sin embargo, respetó una realidad del momento de su promulgación, que consistía en la existencia de periodistas de hecho, que lo eran sin haber obtenido algún título universitario, pero que, por su experiencia y conocimientos, merecían ser considerados formalmente como tales.

Hoy la realidad es otra. Venezuela como país ha avanzado mucho, y la creación de universidades y carreras a nivel superior ha estado a la orden del día. Una de esas carreras ha sido la hoy llamada Comunicación Social, la cual se reconoce como una profesión, hasta el punto de que existe en muchas universidades del país.

Sin embargo, todavía hay personas que sostienen que el periodismo no debe ser una carrera universitaria formal y que da exclusividad para ciertas actividades en materia de comunicación porque, para ellos, si existe, ello no quiere decir que tienen el monopolio de ciertas actividades porque consideran que periodista puede serlo cualquiera, con o sin título, con tal de que tenga ciertos conocimientos en el área de la comunicación.

Lo importante para esta corriente es saber comunicarse a través de los medios radioeléctricos o la prensa, para

ejercer de hecho una profesión reconocida oficialmente como universitaria. Como se ve, todavía existen personas que se resisten a aceptar al periodismo como una carrera universitaria autónoma, que da derecho a los que la cursen para ejercer sus actividades en forma excluyente.

Paralelamente a esta discusión, se ha presentado permanentemente en la opinión pública venezolana otra polémica: la extensión o alcance de la libertad de expresión. Y esta se presenta muy especialmente cuando el Estado, a través de sus órganos, emite algún acto que se considera que limita o restringe este derecho constitucional.

En efecto, en Venezuela se han presentado en forma intermitente varios casos en los cuales el Estado se ha visto en la necesidad de actuar, algunos en forma arbitraria y otros haciendo uso de derechos que da la legislación a las distintas ramas del Poder Público. Especialmente el Poder Ejecutivo ha suspendido programas de televisión o de radio y hasta los permisos de concesión de las plantas de estos medios de comunicación, luego de lo cual se produce la discusión de rigor: La existencia de la libertad de expresión y la imposibilidad del Estado de limitarla.

Con la redacción del Proyecto de Reforma de la Ley del Ejercicio del Periodismo y su presentación al Congreso de la República, se entrecruzan ambas discusiones: por un lado, la conveniencia o no del periodismo como una profesión oficial que dé a sus agremiados el derecho a ejercer ciertas actividades en forma excluyente dentro de los medios de comunicación social y por el otro, la libertad de expresión, como derecho constitucional que no puede limitarse para establecer privilegios a los periodistas, menos para establecer una suerte de monopolio de derecho a favor de estos últimos.

Sin embargo, lo que llama la atención es que esta discusión puede presen-

tarse con cualquier profesión y, sin embargo, no ha sucedido. Efectivamente, existen profesiones que, al igual que el periodismo, pueden considerarse que limitan algún derecho constitucional. Por ejemplo, todos tenemos derecho de acceso a la justicia, es decir, el derecho a ir a un juez cuando queremos que dirima una controversia; pero al acceder a ella, el ciudadano debe ir acompañado por un abogado, por establecerlo así la Ley de Abogados, basada en el artículo 82 de la Constitución.

Igualmente, si queremos vender un vehículo, tenemos el derecho constitucional para hacerlo, pero debemos llamar también a un abogado, para que nos redacte el documento y le dé su visto bueno porque, de lo contrario, no puede darse efecto *erga omnes* a ese acto jurídico, sino sólo efectos inter partes.

¿Significa todo esto que la Ley de Abogados limita el derecho constitucional de acceso a la justicia o al de libre desarrollo de la personalidad? Realmente, luce difícil pensar eso, como lo sería también si consideramos que se está violando el derecho de la salud porque se establece que sea sólo el médico el único que pueda expedir récipes médicos y, con éste, comprar medicinas en la farmacia.

En virtud de lo anterior, ¿no será que la libertad de expresión es sólo una excusa para sacar a relucir un problema más de fondo como es la inconveniencia para ciertos sectores de la existencia de la profesión de periodista o comunicador social en la sociedad venezolana? ¿Realmente lo que se quiere discutir es la violación de la libertad de expresión o de otros intereses más importantes? Estas preguntas se hacen, porque durante muchos años esta discusión estuvo aplacada y, de hecho, y también de derecho, ha existido la profesión. ¿Por qué ahora, cuando sólo se trata de una reforma, vuelve a ponerse sobre el tapete una discusión que pareciera haber terminado? ¿No será acaso que económicamente en este momento es necesario acabar con la profesión de periodista o comunicador social, para así permitir a cualquiera que detente un medio de comunicación manejarlo a su leal saber y entender, prescindiendo de los especialistas en el área?

Conozcamos entonces de seguidas, en forma objetiva, los detalles de esta interesante discusión, los aspectos, si se quiere desconocidos de la libertad de expresión, y su incidencia y relevancia en lo que respecta al Proyecto de Reforma de la Ley del Ejercicio del Periodismo, contando, por supuesto, con la posición de quien suscribe en este importante problema jurídico.

1. LA LIBERTAD DE EXPRESION Y SUS LIMITES¹

Para conocer en detalle lo que significa la libertad de expresión en Venezuela, debemos leer en primer lugar el artículo 66 de la Constitución de la República que dice:

«Todos tienen derecho de expresar su pensamiento de viva voz o por escrito y de hacer uso para ello de cualquier medio de difusión, sin que pueda establecerse censura previa; pero quedan sujetas a pena, de conformidad con la ley, las expresiones que constituyan delito.»

No se permite el anonimato. Tampoco se permitirá la propaganda de guerra, la que ofenda la moral pública, ni la que tenga por objeto provocar la desobediencia de las leyes, sin que por esto pueda coartarse el análisis o la crítica de los preceptos legales.»

Este artículo establece la llamada libertad de expresión que, como puede verse, es un derecho constitucionalmente reconocido. Sin embargo, el propio artículo establece límites, entre los que se pueden contar las expresiones que constituyan delito como la difamación, la injuria o la calumnia; la prohibición del anonimato; la prohibición de propaganda de guerra; la ofensa a la moral pública; la apología de delitos; entre otras.

El caso es que la propia Constitución, las leyes y la jurisprudencia, han dejado establecido que la libertad de expresión no es un derecho ilimitado y absoluto, sino que el constituyente consideró conveniente establecer restricciones para evitar la ocurrencia de actos que no permitieran la paz en la vida civil.

Lo importante es que las limitaciones a la libertad de expresión estén establecidas en la ley, no en cualquier acto del Estado, y las ramas del Poder Público, para limitar este derecho, sólo pueden hacerlo si la Constitución o alguna ley en desarrollo de aquélla así lo permiten. Esto, porque es un principio jurídico constitucional que los derechos y garantías están sometidos al llamado principio de la reserva legal, lo que quiere decir que sólo pueden ser limitados por la ley, entendiéndose ésta en sentido restringido y estricto, o sea, como los actos que sancionan las Cámaras Legislativas actuando como cuerpos colegisladores, como lo establece el artículo 162 de la Carta Magna.

De manera que un acto del Poder Ejecutivo no es una ley en el sentido estricto del término, aunque hay actos del Poder Ejecutivo, excepcionales por cierto, que pueden tener «rango» de ley, los cuales, sin embargo, nunca adquieren la

denominación de leyes puras, sino de decretos-leyes, como son los decretos producidos por el Presidente de la República en ejercicio de leyes habilitantes o cuando existe la situación de suspensión o restricción de garantías constitucionales.

Además, existen otros aspectos que jurisprudencialmente, y hasta legalmente, se han dejado establecidos pueden limitar el derecho a la libertad de expresión, como es el respeto de otros derechos constitucionales, como el derecho al honor, a la reputación y a la vida privada, la moral pública, la seguridad del Estado, el respeto a los funcionarios públicos de alto nivel y los poderes públicos en sí mismos, entre otros. Lo importante es, insistimos, que estas limitaciones las establezca la propia Constitución y la ley.

Otra situación que pudiera limitar la libertad de expresión es la reserva que se haga al Estado de ciertas actividades y, en el caso que nos interesa, la Constitución ha establecido en el ordinal 22º del artículo 136 que es competencia del Poder Nacional, las telecomunicaciones, lo cual está desarrollado, en principio, por la Ley de Telecomunicaciones, y decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo.

En virtud de lo establecido en el citado artículo 136 de la Constitución y en la Ley de Telecomunicaciones es por lo que en Venezuela no puede dedicarse libremente a las telecomunicaciones cualquier persona, es decir, no existe libertad económica en esta actividad como lo ha dejado sentado en varias oportunidades la Corte Suprema de Justicia, sino que el interesado debe pedir una concesión al Estado, a través del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, por tener el monopolio de la actividad. Sólo si este Ministerio otorga la concesión, podrá el particular realizar actividades en el área de las telecomunicaciones, y queda sometido, en consecuencia, a una serie de restricciones y limitaciones, entre las cuales está la posibilidad de suspensión o cancelación de la concesión.

Como vemos, en Venezuela la libertad de expresión no es un derecho ilimitado y absoluto, sino que está sometido a restricciones y limitaciones, que sólo se aceptan si están establecidas en la ley, con lo que queda demostrado que nuestra Carta Magna no es una Constitución liberal pura, esto es, que permite libertades en forma absoluta, sino que permite al Estado intervenir en forma intensa.

Lo importante, repetimos, es que las limitaciones aparezcan claramente en la ley, o que, no estándolo, se trate de si-

tuaciones en las que se quiere preservar otro derecho constitucional como el derecho al honor, a la reputación y a la vida privada.

2. LA LIBERTAD DE EXPRESION Y EL PROYECTO DE REFORMA DE LA LEY DEL EJERCICIO DEL PERIODISMO

Una vez conocidas a grandes rasgos las características, la posición de la jurisprudencia y la actuación de los órganos administrativos, en relación con la libertad de expresión en Venezuela, pasemos ahora a analizar si efectivamente el Proyecto de Reforma de la Ley del Ejercicio del Periodismo constituye un atentado contra este derecho constitucional.

La Ley del Ejercicio del Periodismo se dicta en Venezuela en 1972 para regular como profesión al periodismo, con lo cual se reconoce oficialmente a esta carrera de educación superior como tal y la aprobación de sus estudios dan derecho a un título universitario.

Esta ley se dictó de acuerdo con el artículo 82 de la Constitución que dispone:

«La ley determinará las profesiones que requieren título y las condiciones que deben cumplirse para ejercerlas. Es obligatoria la colegiación para el ejercicio de aquellas profesiones universitarias que señale la ley.»

Como puede observarse, es la propia Constitución la que establece la necesidad de que las profesiones las señale la ley y que una vez señaladas, los que las quieran ejercer se reúnan en un colegio profesional. Esto es lo que justamente hizo la Ley del Ejercicio del Periodismo cuando estableció al periodismo como una profesión, que da derecho a los graduados de esa carrera a ejercer ciertas actividades en forma excluyente, y dispone la obligación a quienes tengan ese título para colegiarse.

De manera que esta Ley, tomando en consideración la existencia de una rama de actividad llamada periodismo o comunicación social, dispuso la necesidad de un título para ejercerla, y estableció las actividades privativas de los profesionales de esta área, como ha hecho la legislación con los médicos, los odontólogos, los abogados, los administradores, los contadores, los economistas, los ingenieros, los arquitectos, los docentes y todas las profesiones universitarias.

Con el establecimiento de las carreras que requieren título y, para esto, de estudios universitarios, lo que se quiere es evitar situaciones inconvenientes y

peligros a la sociedad ya que, de lo contrario, cualquier persona podría dedicarse libremente a ejercer tales actividades sin restricción, pese a no tener estudios especializados y título universitario como es lo recomendable.

Pero ¿debe entenderse que constituye la violación de algún derecho constitucional el hecho de que los particulares, para ejercer alguno de los derechos fundamentales, tenga obligatoriamente que acudir a uno de estos profesionales?

Pongamos un ejemplo. El artículo 68 de la Carta Magna establece que «Todos pueden utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses...». Si interpretamos esta norma en forma literal y aislada, pudiera pensarse que cualquier persona que quiera demandar o acusar a alguien, pudiera dirigirse a un juez, sin ninguna otra limitación.

Sin embargo, la interpretación contextual de la norma nos dice que, si bien es cierto que podemos dirigirnos a un juez cuando lo deseamos, esto debemos hacerlo a través de un abogado, en la generalidad de los casos, para que nos represente o nos asista, ya que la Ley de Abogados ha establecido que sólo los profesionales de esta área están capacitados para hacer un escrito o asesorar al ciudadano.

¿Significa esto último que la Ley de Abogados es inconstitucional? La respuesta tiene que ser negativa, ya que lo único que realmente sucede es que el ciudadano podrá ejercer su derecho constitucional, pero canalizado a través de un abogado y no impide su ejercicio o evita el acceso a los órganos de justicia. ¿Por qué? Porque sólo estos profesionales tienen la preparación y conocimientos, dados por una carrera universitaria, para hacer un escrito de solicitud a un juez, con lo cual se evita que este funcionario no pueda otorgar justicia porque la persona que le dirigió la solicitud no supo hacerlo.

Lo mismo sucede con el periodismo. La Ley estableció que ésta es una profesión y, por consiguiente, sólo los periodistas o Licenciados en Comunicación Social están preparados para que los ciudadanos canalicen su derecho a la libertad de expresión en los medios de comunicación social. Se puede imaginar el caos que existiría si cada ciudadano pudiese aparecer en los medios de comunicación libremente, sin que haya una persona especializada que «transforme» la información de una manera que pueda ser entendible por todos? Sucede lo mismo con el abogado y el juez: si cualquier persona pudiera dirigirse al funcionario encargado de impartir justicia

sin la asesoría o asistencia de un abogado, esto traería como consecuencia que el juez no entendería la solicitud, como el ciudadano que recibe la información a través de los medios de comunicación, no entendería lo que se quiere decir y hasta pudiera lesionar otros derechos constitucionales.

Todo esto se evita con el establecimiento de profesionales a través de los cuales se debe ejercer una actividad o derecho, quienes con sus conocimientos y experiencia ayudan al ciudadano a ejercer su derecho, llámese de acceso a la Justicia o de libertad de expresión.

Lo mismo sucede en todas las profesiones. Un derecho tan sagrado, como es el derecho a la salud, no justifica que cualquiera pueda recetar medicinas libremente, sino que los ciudadanos tenemos que acudir a un profesional lla-

para la sociedad.

CONCLUSIONES

Existen muchísimos aspectos más del Proyecto de Reforma de la Ley del Ejercicio del Periodismo que merecen comentarios jurídicos, pero creemos que hemos analizado los más importantes y los que tienen que ver más con el fondo de la discusión.

Resulta insostenible que un proyecto como el estudiado sea inconstitucional. Hemos visto que la libertad de expresión como derecho no es ilimitada ni absoluta, ni para la Constitución, ni para la ley, ni para la jurisprudencia, ni para la doctrina administrativa.

Tampoco puede considerarse que el proyecto viole los tratados internacionales, ya que éstos no establecen un dere-



El establecimiento a través de una ley de las profesiones que requieren título, lo que permite y busca es que el derecho involucrado pueda ejercerse en forma más efectiva.

mado médico para que nos atienda, y son los únicos capacitados para recetarnos la medicina apropiada. ¿Pudieramos entender entonces que el establecer la necesidad de un recípe médico para comprar medicinas en las farmacias es una violación al derecho a la salud? De ninguna manera, sino todo lo contrario: el establecimiento a través de una ley de las profesiones que requieren título, lo que permite y busca es que el derecho involucrado pueda ejercerse en forma más efectiva.

Por ello no podríamos entender como violación al derecho a la educación, por ejemplo, que el hecho de que la ley diga que los únicos capacitados para impartir enseñanza son los profesionales docentes. Ello no es así, y se aplica la misma respuesta anterior: el establecimiento de profesiones a través de ley, lo que permite es que el derecho respectivo se pueda ejercer con más efectividad y, si acaso ello puede entenderse como una limitación a algún derecho constitucional, eso está permitido por la propia Constitución ya que es más beneficioso

cho a la libertad de información y expresión sin límites en su alcance, porque reconocen que este derecho debe respetar otros derechos de los ciudadanos, como el honor, la vida privada y la colegiación de los profesionales.

Lo importante es que las limitaciones a la libertad de expresión estén establecidas en la ley, entendiendo por ley el concepto estricto del término; éste es, los actos de las Cámaras Legislativas actuando como cuerpos colegisladores.

Una de las limitaciones que justamente establece la Constitución a la libertad de expresión, y que está establecida en varias leyes, es que ciertas actividades sean sólo realizables por ciertos profesionales.

En Venezuela, el periodismo o la comunicación social es una profesión. Una profesión reconocida por la ley, que permite canalizar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión de los ciudadanos a través de los medios de comunicación social, lo que logra que tal ejercicio sea más efectivo.

Si realmente lo establecido por Ley

DECLARACION DE LOS OBISPOS

1. Reconocemos en el periodista un profesional de la Comunicación. Estamos conscientes que ellos son los "Mediadores de la Sociedad", los canalizadores de ideas inclusive ellos mismos se convierten en fuente de información importante para conocer la realidad social en sus diversas manifestaciones. Los Comunicadores Sociales, como profesionales, deben tener los derechos que nuestras leyes venezolanas les permitan, para ejercer con equidad y objetividad su valioso trabajo.
2. Este Proyecto no debe tener como marco de discusión solamente una disputa entre el Colegio Nacional de Periodistas y los Medios de Comunicación Social. No estamos olvidando el objetivo fundamental de la Ley: Garantizar a la sociedad el derecho que tiene, como lo afirma el Concilio Vaticano II, a "Una información fundada en la verdad, la libertad, la justicia y la caridad", además agrega que esta información debe ser "honesta y conveniente es decir, debe respetar escrupulosamente las leyes morales, los derechos legítimos y la dignidad del hombre, tanto en la búsqueda de la noticia como en su divulgación" (Nuevo Catecismo Universal, 2494), esta discusión debe involucrar a todos los sectores de la sociedad civil y ellos deben conocer todos los puntos de vista sobre la discusión que sobre ella se suscite. Debe legislar para el presente inmediato y para el futuro, previendo los grandes adelantos que se avisan en el campo de la comunicación social.
3. Es necesario una ley que normatice el proceso de la Comunicación Social, en nuestro país. No apoyamos el Proyecto de Reforma actual, tal como está concebido, pero sí apoyamos una discusión del Proyecto para llegar a una Ley donde, el Colegio Nacional de Periodistas, los Medios de Comunicación Social y principalmente la sociedad se vean representados garantizándole a todos los derechos contenidos en la Constitución. No aceptamos una ley que mengue el espíritu de la misma para convertirla en meras reivindicaciones sindicales.
4. Reconocemos que esta discusión puede convertirse en el inicio de un debate público sobre la Comunicación Social en nuestro país, el cual debe tener como objetivo, la promoción y resguardo de la dignidad del ser humano.

Su Santidad Juan Pablo II señala: "Para llevar a cabo la noble tarea de reconstrucción se hace necesario que todos colaboren con generosidad y gran amplitud de miras anteponiendo el bien común a los intereses particulares y promoviendo siempre el diálogo real y constructivo que evite descalificaciones y enfrentamientos"

(Discurso de presentación de credenciales del nuevo Embajador de Venezuela ante la Santa Sede 22-11-93).

Caracas, 28 de abril de 1994

+ Monseñor Roberto Luckert León
Obispo de Coro

Presidente de la Comisión Episcopal de Medios de Comunicación Social

+ Monseñor Antonio López Castillo
Obispo de Barinas

Miembro de la Comisión Episcopal de Medios de Comunicación Social

Víctor Manuel Pérez Martínez
Secretario Ejecutivo

Director del Dpto. de Medios de Comunicación Social

de Ejercicio del Periodismo o su Proyecto de Reforma es una limitación de la libertad de expresión, ello está permitido por la Constitución, con la finalidad de que el uso de medios tan poderosos sea hecho en forma conveniente, mesurada y racional, y así evitar situaciones peligrosas para la sociedad. Lo re-

levante es que la Ley o su Proyecto de Reforma no prohíbe el acceso a los medios de comunicación sino que lo regula para beneficio de la colectividad.

Si en la práctica existen limitaciones al derecho de la libertad de expresión, éstas no son producidas precisamente por la Ley del Ejercicio del Periodismo

sino por las prohibiciones de hecho que imponen las plantas televisoras y radioeléctricas que impiden a cualquiera tener acceso a ellos.

El Proyecto de Reforma de la Ley del Ejercicio del Periodismo no puede considerarse que es inconstitucional. Sin embargo, sí deben hacerse ciertas mejoras en la redacción de algunos artículos como el número 3.

Igualmente, el proyecto no puede considerarse que atente contra los tratados internacionales, ya que éstos tampoco establecen la libertad de expresión como un derecho ilimitado o absoluto, sino que dejan a salvo el respeto de otros derechos de los ciudadanos, como es el caso del derecho a la colegiación y sus consecuencias, permitidos en la Carta Magna.

Ahora bien, en el caso de que pueda considerarse que entre los tratados internacionales y el proyecto de reforma hay colisión, ello lo que realmente significa es que los tratados son inconstitucionales, lo cual debe solucionarse a favor de la Ley Fundamental y a través de las vías del Derecho Internacional.

La opinión de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos no puede considerarse como alegato válido para sostener la inconstitucionalidad del Proyecto de Reforma de la Ley del Ejercicio del Periodismo, ya que esa opinión, además de ser hecha para una realidad distinta y particular, con distintas leyes y Constitución, no es vinculante 30 y dice que la colegiación obligatoria atentará contra los tratados internacionales siempre que impida el libre acceso a los ciudadanos a los medios de comunicación, lo cual no sucede en el proyecto estudiado.

El secreto profesional establecido en el Proyecto no es inconstitucional porque no viola la prohibición del anonimato establecida en la Constitución. La Carta Magna lo que realmente prohíbe es que en las publicaciones no aparezca el autor, independientemente de que éste revele o no la fuente. Lo que habría que estudiar más profundamente es si conviene establecer el secreto profesional como una regla, tal como está en el Proyecto, o colocarlo como una posibilidad o derecho del periodista a su discreción.

Nota:

1. Para profundizar en este punto, véase FAUNDEZ LEDESMA, Héctor y SUAREZ M., Jorge Luis, «Aspectos Jurídicos de la Libertad de Expresión en Venezuela». Universidad Católica Andrés Bello. Colección Ayakua N° 5. Caracas, 1993.