

LA NUEVA LEGISLACIÓN DE PRENSA URUGUAYA

Raúl Blengio Brito

(Jornalista e professor da Universidade
Católica Dámaso Antonio Larrañaga, de
Montevideú)

1. Antecedentes

El 9 de noviembre de 1984, el Poder Ejecutivo uruguayo¹ promulgó la nueva ley de prensa, sancionada por el Consejo de Estado el 30 de octubre anterior², y dispuso su publicación en el Diario Oficial, lo que ocurrió, con el número 15.672, el 10 de diciembre inmediato³.

Fue el resultado de un proceso de acciones y reacciones de excepción, por momentos confuso, en el que se mezclaron muchas veces las motivaciones políticas con los objetivos jurídicos; por ello puede resultar de interés dejar esquemáticamente consignadas las alternativas del proceso.

Aunque ya antes del 27 de junio de 1973, fecha de la disolución del Parlamento, se habían registrado fuertes limitaciones a la libertad de expresión asegurada por el artículo 29 de la Constitución y las normas legales reglamentarias vigentes⁴, en particular las de la ley N° 9.480, de 28 de junio de 1935⁵, el proceso que condujo al decreto-ley N° 15.672 se inició en puridad el mismo día de la ruptura del orden institucional: el decreto N° 464/973, de 27 de junio de 1973, no sólo disolvió el Parlamento, sino que, además, implantó, por su artículo 3º, y expresamente, una fuerte censura sobre los medios de emisión del pensamiento: queda prohibida "la divulgación por la prensa oral, escrita o televisada de todo tipo de información, comentario o grabación que, directa o indirectamente, mencione o se refiera a lo dispuesto por el presente decreto atribuyendo propósitos dictatoriales al Poder Ejecutivo, o pueda perturbar la tranquilidad y el orden público".

Desarrollando, sin duda, esta segunda hipótesis — la prohibición de toda información, comentario o grabación eventualmente perturbador de la tranquilidad y el orden público —, la Jefatura de Policía, en un acto de naturaleza jurídica indefinida, notificó poco después a la prensa las cinco sub-hipótesis comprendidas en la prohibición⁶.

Bajo este régimen transcurrieron casi siete años y medio.

A partir del resultado negativo de la tentativa de reforma constitucional impulsada desde el gobierno⁷, la prensa, poco a poco, en especial la de aparición semanal, comenzó en los hechos a actuar — informar, opinar — con mayor libertad.

Tras un primer período de relativa moderación, el gobierno optó por regresar a un régimen de prohibiciones severo. En realidad, disponía, vigente, del decreto N^o 464/973. No obstante, luego del fracaso de las primeras conversaciones con representantes de las fuerzas políticas — el llamado diálogo del Parque Hotel —, el 8 de agosto de 1983 dictó un nuevo decreto, el N^o 251/983, suspendiendo, entre otras cosas, toda la actividad política y prohibiendo la divulgación por los medios de comunicación social de toda información vinculada con la actividad que suspendía.

En esa misma línea, y ante las posibilidades de un paro general, por decreto N^o 37/984, de 18 de enero de 1984, esta vez invocando el estatuto de excepción de las medidas prontas de seguridad, prohibió a los medios de comunicación toda propaganda o información sobre paros, ocupaciones o huelgas capaces de contribuir a la subsistencia o agravamiento de la situación que enfrentaba⁸.

Aunque este último decreto tuvo vida efímera⁹, sumado a la persistente vigencia de los N^o 464/973 y N^o 251/983¹⁰, contribuyó a robustecer el propósito de los medios de comunicación de procurar la aprobación de un texto legal que contemplara los principios constitucionales y les devolviera la libertad de expresión desde el golpe de Estado limitada.

Nació así una Comisión Nacional para la Defensa de la Libertad de Prensa¹¹, a la que se propuso como objeto la elaboración de un anteproyecto de ley a presentar al Poder Ejecutivo como modelo o punto de partida de la ley futura.

La Comisión trabajó con razonable celeridad, y el 6 de julio de 1984 entregó su proyecto, precedido por una breve exposición informal de motivos, subrayando que su aprobación removería los obstáculos “que invocan las autoridades” para el mantenimiento y “la aplicación de los decretos de 27 de junio de 1973 y 2 de agosto de 1983”, es decir, de los decretos N^o 464/973 y N^o 251/983.

Por lo que trascendió, el Poder Ejecutivo encomendó a los subsecretarios de Justicia y del Interior¹² el estudio y eventualmente la modificación del anteproyecto de ley preparado por la Comisión.

El resultado de esa tarea¹³, fue el proyecto de ley y exposición de motivos remitido al Consejo de Estado el 30 de agosto de 1984¹⁴.

El Consejo de Estado escuchó primero el informe de su Comisión de Constitución y Legislación¹⁵ y tras un breve y no muy esclarecedor debate¹⁶, aprobó con numerosas variantes — muchas de forma, alguna de importancia — el texto que le había sido propuesto, y que el Poder Ejecutivo, sin insistir en el suyo, promulgó el 9 de noviembre de 1984.

La ley — el decreto-ley — Nº 15.672, vigente sin modificaciones hasta hoy¹⁷, sustitutivo de la casi cincuentenaria ley de 1935, había nacido.

2. Los grandes principios

El nuevo texto, en sus primeras disposiciones, no hace otra cosa que reiterar los grandes principios sobre los que se basan las normas uruguayas en la materia¹⁸, desde antes aun de la aprobación y vigencia de la Constitución de 1830: contrariarlos, por supuesto, hubiera implicado una clara y flagrante inconstitucionalidad.

El principio de libertad de comunicación del pensamiento, reconocido como inherente a la personalidad humana por el artículo 29 de la Constitución de 1966, aparece reiterado por el artículo 1º del decreto-ley; y su complemento¹⁹, la exclusión de todo tipo de censura previa — “autorización, censura, garantía o depósito pecuniario”, dice la norma, en una tentativa de cubrir todas las variantes posibles de censura —, por el artículo 2º.

Conviene tener presente, sin embargo, que estos dos primeros artículos del decreto-ley deben complementarse con el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o Pacto de San José de Costa Rica, de 22 de noviembre de 1969, aprobado por el artículo 15 de la ley Nº 15.678, de 8 de marzo de 1985, obligatorio para el Uruguay desde el 19 de julio, en cuanto considera también una variante de censura el “abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres o aparatos usados en la difusión de información”.

Más importante que la reiteración del principio de libertad — puesto que, como queda dicho, el principio tiene rango constitucional desde 1830 — es, sin duda, la incorporación al derecho positivo de una garantía muy concreta del principio: la expresa admisión de la posibilidad de recurrir al amparo judicial en cualquier caso en que el titular del derecho a la emisión de la comunicación la considere desconocida o amenazada²⁰.

El artículo 36 del decreto-ley, en efecto, establece que “cualquier persona de derecho público o privado, en función de un interés di-

recto, personal y legítimo, podrá interponer la acción de amparo en relación con acciones u omisiones referidas a los medios de comunicación". Se trata de una fórmula sensiblemente superior a la propuesta por el Poder Ejecutivo en el proyecto del que surgió, en definitiva, el decreto-ley vigente, que más bien parecía una forma adicional de limitación eventual que una garantía de la libertad²¹.

El otro gran principio en la materia, reconocido y asegurado por las normas desde la Constitución de 1830, el principio de la responsabilidad ulterior en caso de ejercicio abusivo del derecho, aparece también expresamente consagrado y desarrollado en el decreto-ley vigente: queda "responsable el autor y, en su caso, el impresor o emisor, con arreglo a la ley por los abusos que cometieren", dice el texto constitucional; es libre la comunicación, dice el artículo 1º del decreto-ley, "dentro de los límites consagrados por la Constitución de la República y la ley".

Estas limitaciones asumen, tanto en el decreto-ley como en las leyes orgánicas anteriores a las que deroga, por lo menos tres variantes.

Ante todo: los artículos 4, 5 y 6, enumeran los requisitos o formalidades que deben cumplir previamente los que se propongan poner en funcionamiento un medio de comunicación social²²; son, sin duda, más y más severos — o dan al Estado mayor posibilidad de impedir una publicación — que los contenidos en los artículos correlativos de la ley de 1935.

En segundo lugar: los artículos 7 y siguientes del decreto-ley, al consagrar el derecho de los terceros aludidos a la respuesta, consagra también una obligación — una limitación — para el medio emisor: la de dar espacio e esa respuesta. En esta parte, el decreto-ley modifica la solución de la ley de 1935, unificando lo que en ella eran dos institutos distintos: el de la respuesta por unalado, y el de la rectificación por otro; la variante es de detalle y de discutible conveniencia²³.

Por fin: otros artículos del decreto-ley, en términos generales similares a los de las leyes anteriores, tipifican las figuras penales en que se puede incurrir a través de los medios de comunicación, y establecen el regimen de responsabilidad de los autores de la comunicación delictiva o eventualmente de los responsables del medio.

Todo, por supuesto, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, fiscales y civiles, o de derecho común.

3. Las innovaciones procesales

Desde el punto de vista procesal, pero con notorias consecuencias sobre los problemas de fondo, el decreto-ley Nº 15.672 introduce por lo menos tres innovaciones importantes con respecto al regimen jurídico vigente hasta su aprobación.

Ante todo — y como novedad absoluta en el derecho uruguayo, puesto que no hay antecedentes en ninguna de las leyes dictadas sobre la materia —, por los artículos 8 y siguientes, el decreto-ley condiciona la obligación de dar espacio a la respuesta que pesa sobre los medios al previo pronunciamiento de la justicia sobre su real procedencia. La solución — se trata de un procedimiento oral y brevísimo, que pretende equilibrar el derecho del tercero con el derecho del medio — liquida la antigua discusión sobre la constitucionalidad de las normas sobre rectificación y respuesta de la ley de 1935²⁴, que obligaban al comunicador sin darle oportunidad de excepcionarse aun cuando la verdad y la razón estuvieran de su lado. Se trata, pues, de una innovación que, sin perjuicio de las observaciones de detalle que pueda merecer, debe considerarse francamente positiva, y mantenerse en la legislación futura o en las modificaciones que se introduzcan a la vigente.

Las otras dos innovaciones procesales importantes aparecen en el conjunto de normas que regulan la intervención judicial en materia de delitos e infracciones cometidos por la prensa u otros medios de comunicación²⁵.

Por un lado, en efecto, se implanta un procedimiento verbal, en sustitución del procedimiento escrito previsto por la ley de 1935, con el manifiesto propósito de evitar que la larga tramitación de los expedientes — característica del sistema escrito — desvirtúe el propósito mismo del derecho sancionatorio de prensa, que pierde lo que tiene de preventivo y aún buena parte de su eficacia penal a medida que la sentencia se distancia del hecho eventualmente punible. El decreto-ley, en realidad, no hace otra cosa que, optando por una de las corrientes doctrinarias sostenida más en general por una parte significativa de la doctrina uruguaya, volver al procedimiento establecido por las normas de prensa del siglo pasado²⁶, y del que se salió por considerárselo inconveniente. Es previsible, pues, que la discusión sobre el punto resuscite: por de pronto, ya se extraña la utilidad de una etapa presumarial — aun breve —, que permita al Ministerio Público el ejercicio de la acción con mejores elementos que la simple denuncia del ofendido.

Por otro lado — y es esta la tercera gran innovación del decreto-ley con respecto a las normas vigentes antes de él —, el inciso segundo del artículo 34 establece expresamente que "en las causas por delito de imprenta no se decretará nunca la prisión preventiva del inculgado salvo el caso de existir motivos fundados para presumir que trata de ausentarse del país"²⁷.

No se trata, realmente, de una novedad: idéntica fórmula aparecía en el artículo 34 de la ley de 1935, derogado expresamente por el artículo 30 de la ley Nº 14.068 de 10 de julio de 1972²⁸.

Naturalmente: el regreso a la vieja fórmula debe recibirse con satisfacción, aunque como toda solución parcial o sectorial²⁹ genere a su

vez otras injusticias o contradicciones: ¿no es extraño, por ejemplo, que los delitos de difamación e injuria cometidos por la prensa no den lugar a prisión preventiva y sí lo den cuando se los comete de otra forma. Más aún si se tiene en cuenta que hay una norma expresa — el artículo 25 del decreto-ley — que establece que en aquel caso se los considerará especialmente agravados ?; se da, así, la paradoja de que el delito más grave se trata con menos rigor que el más benigno.

No es cuestión, por supuesto, de desistir de la satisfactoria solución encontrada para los que se cometan a través de los medios de comunicación; pero el caso debiera tenerse en cuenta cuando llegue el momento de reflexionar en general sobre las normas vigentes en materia de prisión preventiva y prevención sin prisión, un tema que habrá que encarar dentro de no mucho tiempo a la luz de la legislación y experiencia más modernas.

4. Balance y crítica

Un primer análisis del decreto-ley N° 15.672 puede llevar fácilmente a la conclusión de que, por lo menos cuando se le adicionen las variantes propuestas por el Poder Ejecutivo³⁰, la legislación uruguaya sobre medios de comunicación habrá progresado con respecto a la que se encontraba vigente hasta su aprobación: se reiteran en él los grandes principios constitucionales de libertad, no censura y responsabilidad ulterior; se incorpora al sistema una garantía importante para la libertad (la acción de amparo)³¹; y se vuelve a algunas soluciones procesales (juicio oral, exclusión de la prisión preventiva) que, sin perjuicio de ajustes de detalle, han de servir mejor que las anteriores a los fines que el conjunto de normas encara.

El progreso, sin embargo, es más aparente que real, por lo que conformarse con los nuevos textos — reforma en trámite incluida — sería una equivocación histórica: al final de cuentas, la reiteración de los grandes principios era innecesaria; la acción de amparo debe ir más allá del mundo de la comunicación; la prevención sin prisión ya estaba en la ley de 1935; y la conveniencia del juicio oral, por el que en su momento habían optado leyes bastante anteriores³², es doctrinariamente discutible y de resultados prácticos contradictorios.

Por otro lado, en el decreto-ley hay, por lo menos, dos soluciones inconstitucionales, y varias inconvenientes o confusas; y, sobre todo, faltan las que deberían ser las normas de base de un sistema jurídico moderno sobre medios de comunicación social.

Es evidentemente inconstitucional, en efecto, el artículo 31 del decreto-ley, que faculta al Ministerio del Interior a prohibir la circulación hasta por quince ediciones de las publicaciones extranjeras que

puedan atentar contra la moralidad, seguridad nacional u orden público; y lo es también — aunque tenga su tradición en la legislación nacional — el artículo 4, que condiciona toda edición de publicaciones impresas a una previa declaración jurada sobre determinados extremos a efectuar ante el Ministerio de Educación y Cultura. Aunque el proyecto de reformas del Poder Ejecutivo propone la derogación lisa y llana del artículo 31 y alivia sensiblemente las exigencias de la declaración jurada del artículo 4, la inconstitucionalidad de este último habrá de persistir porque radica no en el rigor de sus exigencias sino en la circunstancia de que se las deba cumplir antes de la edición del primer número de la publicación, lo que las convierte en una forma o variante de la censura previa, excluida por la Constitución.

Además: el proyecto corrige o mejora otras soluciones del decreto-ley (algunas de redacción; otras de fondo, como las referidas a jurisdicción militar, o las que regulan la responsabilidad penal del redactor responsable y su eventual extrañamiento del cargo), pero deja intactas varias: la unificación de los derechos de rectificación y respuesta, de dudosa conveniencia; la exclusión de la posibilidad del presumario penal; la reiteración de tipos delictivos convencionales y antiguos; y tal vez algunas otras.

Más allá de los detalles, sin embargo, lo verdaderamente lamentable es que, con la aprobación del decreto-ley vigente — y aún luego de la muy probable de las reformas propuestas por el Ejecutivo — que aunque lo mejoran, como queda dicho, desde otro punto de vista estabilizan sus carencias u omisiones —, se ha perdido la oportunidad de sustituir a nuestros convencionales conjuntos normativos por otro que, sobre todo, defina o describa con claridad a los diferentes medios de comunicación social, enumere los extremos que los incluyan en el grupo de las instituciones o empresas culturales, reconozca a los profesionales sus derechos mínimos específicos (en particular, el derecho a no contrariar su conciencia), y aun proponga a las asociaciones de comunicadores la conveniencia o la necesidad de discutir y aprobar códigos éticos a los que ajustar su conducta.

En síntesis: el sistema normativo vigente, aun mejorado, no se parece ni se parecerá demasiado a lo que debe ser una moderna ley sobre medios de comunicación social.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

(1) Con la firma de los entonces presidente de la República general Gregorio C. Alvarez, ministro de Justicia doctor Enrique V. Frigerio, ministro del Interior general Julio César Rapela y ministro de Educación y Cultura doctor Neder E. Costa.

(2) Con la firma de su presidente doctor Hamlet Reyes y de su secretario Julio A. Waller.

(3) El acto legislativo, por mandato del artículo 1º de la ley Nº 15.738 de 13 de marzo de 1985, debe individualizarse, desde su vigencia, no como ley sino como decreto-ley.

(4) Las limitaciones de 1965, 1967, 1968, 1969, se basaron en todos los casos — aunque no siempre se consideró que con razón — en las facultades de excepción o medidas prontas de seguridad que el numeral 17 del artículo 168 de la Constitución confiere para ciertas hipótesis extremas de ataque exterior o conmoción interior al Poder Ejecutivo.

(5) La ley de 1935, con escasas variantes — introducidas por la Nº 9.774 de 20 de mayo de 1938 y Nº 14.068 de 10 de julio de 1972 —, estuvo vigente hasta el decreto-ley de 1984.

(6) Noticias y comentarios que afecten negativamente el prestigio del Ejecutivo o las Fuerzas Armadas o atenten contra la seguridad o el orden; versiones sobre la disolución del Parlamento; versiones que afecten el prestigio del Ejecutivo o las Fuerzas Armadas o atenten contra la seguridad o el orden; versiones sobre detenidos por la justicia militar; convocatorias de carácter político.

(7) El plebiscito tuvo lugar el 30 de noviembre de 1980.

(8) El decreto Nº 464/973 lleva la firma de los entonces presidente de la República Juan M. Bordaberry, ministro del Interior coronel Nestor J. Bolentini y ministro de Defensa Nacional doctor Walter Ravenna. El decreto Nº 251/983 lleva la firma del entonces presidente de la República general Gregorio C. Alvarez y de todos sus ministros (general Hugo Linares Brum, doctor Carlos M. Maeso, Lionel O. Rial, doctor Justo M. Alonso, doctora Raquel Lombardo de Bertolazza, ingeniero Francisco D. Tourreilles, Eduardo J. Razzetti, doctor Luis a Crisci, contador Luis A. Givogre, Carlos Mattos Moglia y doctor Julio César Espínola. El decreto Nº 37/984 lleva la firma del general Alvarez como presidente de la República, del coronel Bolentini como ministro de Trabajo, del general Hugo Linares Brum como ministro del Interior y del doctor Alonso como ministro de Defensa Nacional.

(9) Fue derogado por decreto Nº 160/984 de 30 de abril de 1984, con las firmas del general Alvarez y los ministros coronel Bolentini, general Julio C. Rapela y doctor Justo M. Alonso.

(10) El 12 de junio de 1984, es decir, ya derogado el decreto Nº 37/974, por notificación de la Jefatura de Policía de Montevideo, se reiteró la vigencia del decreto Nº 251/983, con especificaciones circunstanciales referidas al inminente regreso al país de Wilson Ferreira Aldunate, líder del Partido Nacional en el extranjero y proscrito y requerido por la justicia militar; el decreto Nº 251/983 fue expresamente derogado por el Nº 311/984 de 8 de agosto de 1984, un mes después de la entrega por la Comisión al Ejecutivo de su anteproyecto de ley, y tres meses antes de la promulgación del texto legal vigente. El Nº 464/973 no ha sido expresamente derogado, aunque tal debe entenderse desde la promulgación del texto legal vigente, de superior jerarquía.

(11) Presidida por el Dr. Ramón Valdés Costa, e integrada además por los doctores Tomás G. Brena, Fernando Herrera Ramos, Carlos Manini Ríos, José María Robaina Ansó y Roberto Tálice, y los profesores Ofelia Machado Bonet y Oscar Secco Ellauri, que se asesoró por los doctores Luis Alberto Solé, Rafael Inchausti, Adolfo Gelsi Bidart, Enrique Vécovi y Darío Corgatelli, a la que se propuso como objeto la elaboración de un anteproyecto de ley a presentar al Poder Ejecutivo como modelo o punto de partida de la ley futura.

(12) Los doctores Dante Barrios de Angelis y Roberto Neri; no hay, sin embargo, información que pueda considerarse oficial sobre el punto.

(13) Tampoco se sabe de la intervención de otros técnicos.

(14) Con la firma del general Alvarez, del ministro interino de Justicia Barrios de Angelis, del del Interior general Rapela, y del de Educación y Cultura Armando López Scavino.

- (15) Integrada por los doctores Ruth Andrade de Ochoa (miembro informante), Marcial Bugallo, Eduardo Esteva y Hamlet Reyes.
- (16) En el que intervinieron los consejeros Ingeniero Eduardo Praderi, doctora Ruth Andrade de Ochoa, doctor Eduardo Esteva, doctor Marcial Bugallo, Luis O. Dini, doctor Luis A. Crisci, Julio César Michielli y profesor Nelson Simonetti.
- (17) El 5 de marzo de 1985 el nuevo Poder Ejecutivo remitió al Parlamento un proyecto de ley por el que se le introducen varias modificaciones de importancia.
- (18) Esta reiteración de los principios constitucionales, en realidad innecesaria, se ajusta al esquema tradicional de las leyes orgánicas uruguayas de prensa.
- (19) Si hay libertad no puede haber censura (conf. "La libertad de expresión", Banda Oriental, 1984, pág. 27 y concs.).
- (20) La Constitución sólo prevé el hábeas corpus.
- (21) "El Poder Ejecutivo o quien tuviere legítimo interés podrá solicitar del Juzgado competente (omissis) medidas de amparo relativas a la edición de un diario, semanario, revista, mural u otro medio de comunicación" (artículo 37 in fine del proyecto).
- (22) Sobre la probable inconstitucionalidad de estas normas, ver infra, número 4.
- (23) No parece lo mismo, en efecto, rectificar un error que permitir a un tercero la defensa de su opinión o su conducta.
- (24) Por lo menos en tres oportunidades la Suprema Corte de Justicia las declaró constitucionales; y, más tarde, por lo menos en cinco, inconstitucionales.
- (25) Artículos 18 y siguientes.
- (26) Ver nota 32.
- (27) El proyecto del Poder Ejecutivo dejaba la decisión en las manos del Juez, según resultara de la personalidad del denunciado, del acto incriminado o de las circunstancias conexas.
- (28) No hubo, pues, prisión preventiva entre 1935 y 1972; y sí la hubo entre 1972 y 1984.
- (29) Lo que debe cuestionarse, en efecto, es la procedencia como norma de la prisión preventiva sobre los encausados, en contradicción con el principio según el cual todo hombre debe considerarse inocente hasta que medie una sentencia firme de condena.
- (30) Por mensaje y proyecto de ley de 5 de marzo de 1985.
- (31) La acción de amparo — para algunos implícita en el sistema general de garantías — había aparecido en forma expresa recién en el decreto constitucional N^o 19 de 15 de agosto de 1984, aprobado por el gobierno de facto; se propone en general en el mensaje y proyecto de ley N^o 2/1985 de 1^o de marzo de 1985, a estudio del Parlamento.
- (32) Por ejemplo, las de 17 de abril de 1827, 4 de junio de 1829 y 22 de julio de 1830.