
MARCO LEGAL DE LAS ACTIVIDADES PRIVADAS
-Legislación Venezolana sobre Comunicación Social-

Nos ha parecido que, para la investigación de las "políticas" que sigue la empresa privada en el campo de la comunicación social, es imprescindible un estudio del marco legal en que aquellas "políticas" se desenvuelven. Tal es el sentido del presente trabajo. El mismo es el extracto nuestro de un valioso material de trabajo enviado al Boletín por el abogado, periodista e investigador venezolano Raúl Agudo Freitas.

El presente estudio no es exhaustivo, ni pretende serlo. Para una investigación más extensa, profunda y precisa sobre el tema es referencia obligada el libro de RAUL AGUDO FREITES, "La Reglamentación Legal de la Comunicación en Venezuela", U.C.V., Caracas, 1976.

La legislación nacional contiene normas específicas relativas a los medios de comunicación (especialmente los medios radioeléctricos), y normas generales, dispersas en el cuerpo legislativo nacional, que se refieren directa o indirectamente a la comunicación. Estas úl-

times, en razón de su antigüedad (Códigos y Leyes que en su mayoría no sobrepasan la mediana del siglo XX), son casi todas, al contrario de las anteriores, atinentes al medio impreso. Esta multiplicidad de disposiciones legales ha surgido progresivamente en atención a algunos de los requerimientos del sector, aunque en realidad no están cubiertas todas las necesidades y algunas de las disposiciones en vigencia resultan inoperantes u absoletas.

LEGISLACION ESPECIAL

En 1811, la Primera República consagró el derecho de manifestar los pensamientos por medio de la imprenta, pero estableció al mismo tiempo la responsabilidad por sus excesos. La Segunda y definitiva República (1830) consagró el principio de la Primera: "Todos los venezolanos tienen el derecho de publicar sus pensamientos y opiniones de palabra o por medio de la prensa; sin necesidad de previa censura, pero bajo la responsabilidad que determine la Ley" (Art. 194). Pero los legisladores se apresuraron a dictar en 1839 la Ley sobre "La extensión de la libertad de imprenta y de la calificación de sus abusos", en la cual tipificaban los delitos "sediciosos" (excitación a la rebelión), "infamatorios" (contra la reputación y el honor de las personas), "obscenos" (contra la moral y la decencia pública) y "subversivos" (contra los dogmas de la religión católica, apostólica y romana).

Esta Ley de 1839 inaugura la serie de le-

yes republicanas que establecen penas y procedimientos especiales, fuera de la legislación general. Tales leyes tuvieron relevancia durante el período de consolidación de la República, en el lapso de la Oligarquía Conservadora (1830-56), durante el cual se crearon condiciones económicas y políticas favorables a la constitución de núcleos sociales opositores y una corriente de opinión expresada a través de una prensa extraordinariamente pugnaz. Tales circunstancias permitieron la formación y el ascenso de la llamada Oligarquía Liberal, de signo distinto, en lo formal, a la anterior.

Las Leyes de prensa, a su vez, reflejan intensamente estos cambios políticos: se reforman en contra de los liberales a medida que el tono de la polémica sube (1837 a 1856); después, en beneficio de los liberales cuando estos logran controlar parcialmente el poder a través de los organismos de elección, y totalmente después de la llamada Guerra Federal que desplazó a los oligarcas conservadores (1856-1862 y 1864-1894).

Las Leyes de prensa desaparecen con la declinación del liberalismo y el surgimiento del personalismo político que las hace obsoletas (1900-1935). Durante este período son suficientes como instrumentos reglamentarios las disposiciones contenidas en la Legislación General dentro del marco de rígida censura establecida por los regímenes despóticos.

LEGISLACION GENERAL

Desaparecida en 1896 la última Ley Especial de Prensa, la reglamentación de la libertad de expresión, estampada en la Constitución, quedó a cargo de la Legislación General. Dentro de esta misma Legislación General se encuentran además diversas disposiciones repartidas dentro de otras áreas legislativas.

Las Constituciones venezolanas han garantizado la libre expresión del pensamiento, casi en la misma forma como lo garantiza la vigente Constitución de 1961 en su artículo 66: "Todos tienen el derecho de expresar su pensamiento de vida 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".

Tal garantía, no obstante permanecer en todas las Constituciones, fue deliberadamente incumplida durante los períodos llamados del personalismo autocrático: 1908-1935, período de la dictadura del General Juan Vicente Gómez, y 1948-1958, período de la dictadura del General Marcos Pérez Jiménez.

Dentro también de lo que hemos llamado "Legislación general" se encontrarían diversas disposiciones, reguladoras de la libertad de expresión, en las 10 áreas - legislativas: administrativa, civil, diplomática, educacional, económica, militar, penal, política, profesional y sanitaria.

Entre las normas administrativas, cabría destacar la Ley de Ministerios (1950). El Código de Menores (1949) entre las normas civiles. La Ley Orgánica de Servicio Consular (1936) y la Ley de Servicio Exterior (1962) entre las normas diplomáticas. El artículo 1º de la Ley sobre Propaganda Comercial (1944) entre las normas económicas. El Código de Justicia Militar (1959) entre las normas militares. La Ley de extranjeros (1937 y 1942), la Ley de Partidos Políticos (1964) y la Ley Orgánica del Sufragio (1973) entre las normas políticas. Etc. Etc.

Particular importancia dentro de esa legislación general tiene, por razones obvias, el Código Penal (1964). En el mismo se castigan la difamación y la injuria, los ultrajes al pudor, los delitos contra la libertad de cultos, contra la inviolabilidad del secreto, contra los Poderes Nacionales, los delitos de traición a la Patria así como los ultrajes y otros delitos contra las personas investidas de autoridad pública. Particularmente importantes son también a este respecto las normas profesionales contempladas en la Ley de Ejercicio de la Farmacia (1928), la Ley de Ejercicio de la Medicina (1942) y, por supuesto, la Ley de Ejercicio del Periodismo (1972).

LEGISLACION ESPECIFICA EN MATERIA DE RADIODIFUSION Y PUBLICIDAD

A.- LA RADIODIFUSION

La legislación básica sobre la radiodifusión venezolana está contenida en dos textos fundamentales: La Ley de Telecomunicaciones (29-7-40) y el Reglamento de Radiocomunicaciones (7-2-41). Es de notar que en 1941 no existía aún televisión en Venezuela. No obstante, el artículo 10 de la Ley habla de "Sistemas y comunicación por medio de escritos, signos, señales, imágenes y sonidos". Igualmente, el artículo 105 del Reglamento prevé la aparición de la radiodifusión visual, y el 107 establece ya desde 1941 prohibición de "otorgar permisos para el servicio comercial y permanente de plantas de T.V., hasta que se dicten por el Ejecutivo Federal las normas que han de reglamentar esta clase de servicios". En 1953 aparecen los Canales comerciales 2 y 4, aparentemente en forma ilegal o con permisos precarios. Sólo en 1964 aparece la Resolución 1621 (30-10-64), si bien su contenido se refiere a características eminentemente técnicas: bandas de frecuencia, potencia, número de líneas de exploración por cuadros, etc. Es en 1972 (1-11-72) cuando se dictan --según expresión textual de la resolución correspondiente-- "Algunas normas que regularán las transmisiones de Radio y Televisión".

La Ley de 1940 y el Reglamento de 1941 reservan la exclusividad del Estado en el establecimiento y

explotación de cualquier sistema radioeléctrico, lo mismo que su administración, inspección y vigilancia (Art. 10). Igualmente, podrá el Estado revocar las autorizaciones que haya concedido para el establecimiento de tales servicios, suspender o impedir las comunicaciones y la circulación de mensajes. Otras disposiciones de tipo operativo complementan esta soberana actitud principista: permiso sólo para venezolanos, capitales venezolanos para la explotación, limitación y reglamentación de la publicidad, defensa del idioma y de las costumbres, reserva de tiempo gratuito para el Estado, control sobre los contenidos dirigidos a la infancia y, sobre todo, la afirmación categórica del artículo 14 de que "sólo podrán otorgarse siempre que la concesión de estos permisos redundare en conveniencia, interés o beneficio público".

En conclusión, las normas jurídicas fundamentales aplicables a la radiodifusión son la Ley de 1940 y el Reglamento de 1941. Sin embargo, la dinámica del sector ha obligado al Estado a formular resoluciones complementarias. En efecto, entre 1952 y 1976 se dictaron más de 30 resoluciones complementarias. Y desde el punto de vista internacional, el Reglamento de Ginebra (1959), el de Montreaux (1965), las resoluciones incubadas en el seno del Convenio "Andrés Bello" (1970), los acuerdos de INTELSAT (1972) y las recomendaciones de los Ministros del área andina (1974), representan también importantes instrumentos jurídicos útiles para el estudio de la realidad de las comunicaciones sociales en Venezuela.

La dinámica del sector, decisivamente influida por las características estructurales del contexto socio-histórico que vive Venezuela como país en vías de desarrollo, aún no ha logrado que la radiodifusión venezolana llegue a su pleno alcance como servicio público. Respecto a este último punto, sin embargo, el Estado venezolano ha iniciado una orientación en su actividad de planificación, tendiente a incorporar el sector comunicación a la planificación general de las actividades del país. En efecto, recientemente, por primera vez en la breve historia de la planificación venezolana, el gobierno nacional, a través de su organismo competente (Oficina Central de Coordinación y Planificación - Ministro de Estado para la Planificación) ha incorporado al V Plan de la Nación (1976-1980) los programas y proyectos previstos en el área para el próximo quinquenio.

B.- LA PUBLICIDAD

La Asociación Nacional de Anunciantes (ANDA) tenía para 1975, 86 empresas nacionales y extranjeras como afiliadas. Por su parte, la Federación Venezolana de Agencias de Publicidad (FEVAP) tenía 35 agencias -- afiliadas, entre venezolanas y extranjeras. Esta situación debiera haber quedado modificada en mayo de 1977, al vencer los tres años concedidos por el Decreto 62 del Presidente Carlos Andrés Pérez para venezolanizar toda la inversión publicitaria.

En Venezuela han resultado inútiles todos

los esfuerzos, inclusive el muy prolongado realizado en la presente oportunidad, por conocer exacta y públicamente el monto global de la inversión publicitaria anual. Los boletines de Agencia y el propio Presidente de la Federación Venezolana de Agencias de Publicidad declaran desde hace años, una inversión publicitaria de 500 millones de bolívares anuales. El Presidente del Bloque venezolano de Prensa afirma el 16-3-75 en el Diario El Nacional, de Caracas, que esta inversión alcanza anualmente los 1.000 millones (600 sector privado, 400 sector público). Los estudiosos y observadores del fenómeno estiman por su parte - que en 1975 la inversión publicitaria real del país pudo perfectamente aproximarse a los 1.200 millones de bolívares, lo cual confiere a la publicidad un carácter macroscópico en el panorama económico nacional y una desbordada capacidad de presión en términos de inducción de decisiones públicas, integridad cultural, independencia económica y seguridad del Estado.

Frente a este desbordado poder, que obra directamente sobre la conciencia y el inconsciente del venezolano, el Estado se encuentra prácticamente indefenso, comenzando por el básico nivel jurídico. Aparte de unas genéricas recomendaciones sobre publicidad aparecidas en el Reglamento de Radiodifusión de 1941, tan sólo dos textos legislativos -esta vez realmente extemporáneos e inocentes- "regulan" en Venezuela el mensaje publicitario.

1) En 1944 aparece una Ley sobre Propa-

ganda Comercial. Contiene 18 artículos, de los cuales el primero es el único que se ocupa de reglamentar la publicidad estableciendo una única prohibición: "Queda prohibida, en cuanto contraríe las disposiciones de esta Ley, toda propaganda comercial con el fin de establecer competencia para otros productores o distribuidores de mercancías o efectos de igual o similar naturaleza". Los 17 artículos restantes están totalmente dedicados a la consideración de los sistemas de bonificación del consumidor "ya sea mediante estampillas, cupones, vales, bonos, contraseñas, signos pagaderos en dinero o en especie...".

2) En noviembre de 1972 aparecen tardíamente "algunas" (sic) Normas que regularán las "Transmisiones de Radio y Televisión". Son 22, de las cuales solamente una (la NR 20) se ocupa de la propaganda: "En los programas dedicados a la infancia y la adolescencia no se permitirá la propaganda comercial de bebidas alcohólicas o de cigarrillos".

Durante 25 años, mientras los medios alcanzaban el incontrastado poder de que disfrutaban, manipulados por anunciantes y publicitarios mayoritariamente extranjeros, el Estado Venezolano sólo dictó dos disposiciones inocuas, reiterativas e intrascendentes, destinadas a regular formas menores y marginales de la publicidad.

Por otra parte, el acelerado proceso de concentración y racionalización del sector patronal informativo (el Concejo Venezolano de la Publicidad, creado en

1970, agrupa y cohesiona a 137 emisoras de radio, 2 de -
televisión, 44 diarios, 134 revistas, 21 productoras cine-
matográficas, 183 Agencias Publicitarias, 12 empresas de
investigación de medios y a todos los anunciantes afilia-
dos) es de la mayor importancia, por cuanto pone en evi--
dencia de una manera muy específica, la eficiencia de la
estructura mercantil que soporta toda la cultura nacional
de masas, frente a la ineficiencia pasiva (falta de normas
reguladoras) y la ineficiencia activa (desinversión en sus
propios recursos e inversión en los privados) del sector
público. La especificidad de tal racionalización consiste
en que, a partir de esa concentración, los propietarios de
todos los medios de información, entretenimiento y cultura
masiva del país asumen como género supremo de sus "servi--
cios sociales" el concepto de PUBLICIDAD. El periodismo, la
radiodifusión, la televisión, la cinematografía y todas --
las demás formas de emisión del mensaje público son decla-
radas abierta y limitativamente por la élite nacional de
la información como una ACTIVIDAD PUBLICITARIA.

(Resumió: José Ignacio Rey)
