



MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

CM/556

MINISTERIO DEL INTERIOR
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS
MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA
MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA
MINISTERIO DE TURISMO Y DEPORTE
MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO
TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

Montevideo, 29 SET. 2008

Señor Presidente de la Asamblea General

Don Rodolfo Nin Novoa

Presente:

El Poder Ejecutivo tiene el alto honor de dirigirse a ese cuerpo con el objeto de someter a su consideración el adjunto Proyecto de Ley, por el cual se modifica la Ley 16.099, de fecha 3 de noviembre de 1989 y los artículos 138, 173, y 336 del Código Penal.

La mencionada Ley 16.099 rige la responsabilidad en ocasión de "Comunicaciones e informaciones; expresión, opinión y difusión" a través de los medios de comunicación, con sus referencias expresas al Código Penal.

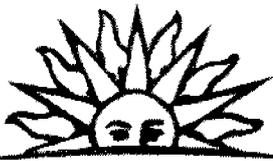
2008-M-0001-3650

El presente proyecto de ley tiene como propósito adecuar la normativa que rige la actividad y la responsabilidad de la prensa respecto al sistema democrático, tomando en cuenta los estándares establecidos por el derecho internacional de los derechos humanos. Todo ello sin perder de vista, al mismo tiempo, la historia, costumbres y tradición cultural de nuestro país, así como el papel que la prensa ha desempeñado en la convivencia democrática de los uruguayos.

El ejercicio del derecho de libertad de pensamiento, libertad de expresión y libertad de comunicación, significa siempre una tensión para su adecuada armonización con el derecho de la sociedad y de los ciudadanos a recibir información veraz sobre los asuntos públicos, así como el de las personas a estar protegidas en su reputación y en el goce de una razonable privacidad respecto a sus vidas particulares.

Este aspecto adquiere especial relevancia cuando, como ocurre en los tiempos actuales, no siempre son los medios de comunicación la parte débil, en conflicto con el poder político, sino que, a menudo, organizados en poderosas empresas "multimedia", constituyen verdaderos poderes fácticos de los que es necesario defender al ciudadano común. Como se desprende de lo dicho, no siempre es fácil conciliar los múltiples derechos y necesidades sociales que pueden verse y se ven efectivamente afectados por la regulación jurídica de la prensa y de la actividad periodística.

Para la redacción de este proyecto se mantiene el criterio rector establecido por el artículo 29 de la Constitución de la República, que garantiza la más amplia libertad de expresión y prohíbe en forma expresa la censura previa, sin perjuicio de las responsabilidades a



MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

que, conforme a la ley, puedan dar lugar con posterioridad los abusos en el ejercicio de ese derecho.

El proyecto incorpora tres artículos generales de significativa importancia. En primera instancia declara de interés general en su artículo primero, la promoción de la actividad de los medios de comunicación y de prensa y de los trabajadores de los mismos. La experiencia de la región y la de nuestro propio país indica, sin lugar a dudas, que un desarrollo de esta actividad en condiciones de libertad y sin restricciones hacen a la calidad de la democracia y el control del poder étático a través del ejercicio pleno de los derechos de expresión y de comunicación. Toda norma jurídica además de su significado como fuente de derechos y obligaciones, contiene preceptos de valor que en este caso se opta por resaltar y señalarle a la administración en general el sentido orientado de su accionar.

En el segundo artículo se le da un sentido teleológico común a dos normas previamente consagradas como la del "Día Nacional de la Libertad de Expresión" y la del "Día del Periodista" sumándose la del "Día Nacional de la Libertad de Prensa", lo que serán conmemoraciones en homenaje a todos los periodistas y en particular a los fallecidos en ejercicio de su función.

En el artículo tercero se establecen principios rectores para la interpretación, aplicación e integración de todas las normas que tienen una vinculación con este tema. El objetivo del artículo es orientar al intérprete tanto a nivel judicial como en la administración los especiales criterios con los cuales deben abordarse estos temas, teniendo presente que la libertad de expresión y de prensa constituyen un derecho especialmente

protegido. Hasta ahora, la interpretación estaba simplemente librada a la aplicación de las normas de interpretación del Código Civil o del Código Penal, haciéndose imposible la incorporación de los antecedentes existentes en el sistema interamericano de protección a los derechos humanos tanto en la Comisión Interamericana como en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Cómo se recordará nuestro país procedió a la ratificación de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José, por la ley 15.737.

Los términos de la Convención, así como las normas fundamentales en materia de derechos humanos como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, son conceptualmente coincidentes en la materia con el ya citado artículo 29 de la Constitución de la República.

Asimismo, se ha tenido presente la larga tradición del ejercicio de la libertad de prensa en el Uruguay y el cúmulo de experiencias y antecedentes que ese ejercicio ha ido dejando, en especial en el siempre delicado equilibrio entre la libertad de expresión e información y las pautas culturales de convivencia que toda sociedad va construyendo a lo largo de su historia.

Desde esos criterios conceptuales, se han adoptado algunas decisiones modificatorias de la normativa hasta ahora vigente en relación con la prensa.

En el artículo cuarto del proyecto se modifican las reglas establecidas por el artículo 336 del Código Penal sobre responsabilidad y sobre la prueba de la verdad en el caso de los delitos de difamación e injuria. Por un lado, quedan exentas de responsabilidad las



MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

afirmaciones que se hagan sobre asuntos de interés público, aunque las mismas refieran a la conducta de funcionarios públicos o de personas que por su oficio estén expuestas al interés público o que se hayan involucrado voluntariamente en asuntos de interés público.

La prueba de la verdad, y aún de la verosimilitud de los hechos o calidades atribuidas será en principio admisible, aún cuando el afectado no sea funcionario público. El límite estará establecido por la existencia o no de interés público en la divulgación de los hechos u opiniones y en la existencia o no de la llamada "real malicia" en la difusión de los mismos. Es ilustrativa la definición que del término doctrinario y jurisprudencial "real malicia" realiza el artículo en cuestión, ya que sitúa sus alcances en la voluntad de agraviar o de vulnerar la vida privada de una persona.

El artículo 5° del proyecto elimina la figura del atentado contra el honor de un jefe de Estado extranjero, prevista hasta ahora por el artículo 138 del Código Penal. Es importante señalar que, de cualquier forma, la reputación y la vida privada de un jefe de Estado extranjero quedan protegidas por las normas que garantizan esos derechos para el común de los ciudadanos, pero se elimina dicha infracción penal del capítulo de "Delitos contra los Estados extranjeros, sus jefes o representantes" del Código Penal. La lógica de la disposición consiste en la voluntad de asegurar la libre expresión y análisis en materia de política internacional, que podrían verse y se han visto limitados por acciones penales promovidas por jefes de Estado extranjeros con el fin de impedir críticas o denuncias legítimas contra su proceder.

En materia de desacato, el artículo sexto del proyecto limita la figura a la comisión de "ofensas reales" y a la "desobediencia

abierta” al mandato del funcionario público, y aún esto cuando implique menoscabo de la autoridad del funcionario. Se modifica la norma vigente, con resabios de una concepción del derecho de mantener normas penales de proteger la autoridad pública per se, al eliminar la posibilidad de cometer el delito por medio de ofensas “escritas o verbales”, que son las frecuentes en materia de prensa. Cabe señalar, no obstante, que la vida privada y la reputación de los funcionarios siguen protegidas por las previsiones comunes sobre difamación e injuria. Lo que se evita es que las expresiones ofensivas, verbales o escritas, contra un funcionario tengan una sanción desproporcionada y especial respecto a la que tendrían si fueran proferidas contra cualquier otra persona. Asimismo se establece que nadie será castigado por manifestar su discrepancia con el mandato de la autoridad.

Los artículos séptimo y octavo del proyecto ajustan el régimen jurídico en materia de responsabilidad por la comisión de delitos de comunicación. Por un lado, se elimina como agravante de los delitos de difamación o injuria la prevista en el artículo 26 de la Ley 16.099, consistente en cometerlos a través de un medio de comunicación. Por otro, se modifica el tipo y la pena del delito previsto en el literal “A” del artículo 19 de dicha Ley, el que se configurará por el hecho de difundir a sabiendas noticias falsas para cometer o provocar la comisión de otros delitos, y se castigará con la pena del delito que se haya querido cometer o promover, abatida de un tercio a la mitad.

El artículo noveno del proyecto confirma la vigencia del derecho de respuesta como garantía de los ciudadanos frente al poder de los medios de comunicación. No obstante, establece que la publicación voluntaria de la respuesta, en condiciones de destaque similar a las que tuvo la noticia a la que se responde, hará preceptiva la clausura del



MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

procedimiento judicial. Asimismo, el compromiso de publicarla aparejará la suspensión del proceso por un tiempo prudencial, a criterio del Juez, para posibilitar la publicación o difusión y la posterior clausura del proceso. Se apunta con esta reforma a impedir el uso abusivo del derecho de respuesta, sin quitarle por eso su carácter de importante garantía democrática.

El artículo décimo del proyecto elimina la figura de la "Falta de respeto a la bandera o emblemas nacionales", prevista por el inciso K del artículo 6° del Decreto-Ley 10.279, por entender que el mismo puede ser contradictorio con ciertas formas de libertad de expresión.

En síntesis, sin perjuicio de la posible conveniencia de otras reformas, el presente proyecto aspira a eliminar diversas rémoras dejadas en el ordenamiento jurídico de nuestro país por regímenes autoritarios y de facto. Asimismo intenta establecer en ese ordenamiento criterios favorables a una amplia libertad de expresión compatibles con los derechos y garantías democráticas de los ciudadanos.

Este proyecto ha sido producto de una dilatada reflexión. Por un lado el Espacio de Estudios Normativos dirigido en forma honoraria por el Dr. Hoenir Sarthou, de la Dirección de Asuntos Constitucionales, Legales y Registrales del Ministerio de Educación y Cultura, la participación de una delegación de ese Ministerio (Doctores Hoenir Sarthou y Fiscal de Gobierno de 2° Turno Gualbero Perez Riestra) en una Comisión de trabajo convocada por la Asociación de la Prensa Uruguaya; fueron todos insumos muy importantes para la concreción de esta propuesta, que desde el punto de vista del Poder Ejecutivo pone a nuestro país en línea de avanzada en materia de protección de la libertad de expresión.

El Poder Ejecutivo saluda al Señor Presidente de la
Asamblea General con su más alta consideración.

Gabriel Torrey
Dr. Gabriel Vazquez
Presidente de la Republica

[Signature]



MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

PROYECTO DE LEY

Artículo 1°.- Declárase de interés general la promoción de la actividad de los medios de comunicación y de prensa, así como la actividad de los periodistas, reporteros y trabajadores de la prensa en general, tanto de los medios escritos como radiales y televisivos.

Artículo 2°.- Declárase el día 3 de mayo de cada año como "Día Nacional de la Libertad de Prensa". Esta fecha, así como los 20 de setiembre "Día de la Libertad de Expresión" (Ley 17.778 de fecha 24 de mayo de 2004) y el 23 de octubre "Día del Periodista" (Ley 16.154 de fecha 23 de octubre de 1990) serán conmemoraciones en homenaje a todos los periodistas, en particular a aquellos fallecidos en ejercicio de su función.

Artículo 3°.- Agrégase al artículo 1° de la ley 16.099 el siguiente:

"Constituyen principios rectores para la interpretación, aplicación e integración de las normas civiles, procesales y penales sobre expresión, opinión y difusión, relativas a comunicaciones e informaciones, las disposiciones consagradas en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Asimismo, se tomarán en cuenta muy especialmente los criterios recogidos en las sentencias y opiniones consultivas de la Corte Americana de Derechos Humanos, y en las resoluciones e informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, siempre que ello no implique disminuir los estándares de protección establecidos en la legislación nacional, o reconocidos por la jurisprudencia nacional.

Artículo 4°.- Sustitúyese el artículo 336 del Código Penal por el siguiente:

"Artículo 336 (Exención de responsabilidad y prueba de la verdad).- Estará exento de responsabilidad el que:

a) efectuare o difundiere cualquier clase de manifestación sobre asuntos de interés público, referida tanto a funcionarios públicos como a personas que por su profesión u oficio, tengan una exposición social de relevancia, o a toda persona que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público;

b) reproducere cualquier clase de manifestación sobre asuntos de interés público, cuando el autor de las mismas se encuentre identificado;

c) efectuare o difundiere cualquier clase de manifestación humorística o artística, siempre que refiera a alguna de las hipótesis precedentes.

La exención de responsabilidad no procederá cuando resulte probada la real malicia del autor de agraviar a las personas, o vulnerar su vida privada.

Los acusados de los delitos previstos en el artículo 333 y aún en el 334, cuando mediare imputación, tendrán derecho a probar la verdad de los hechos y la verosimilitud de las calidades atribuidas a la persona, excepto que el caso se refiera a la vida privada de la persona, o cuando no sea de interés público la divulgación de los hechos. Si se probase la verdad o la verosimilitud, el autor de la imputación se verá exento de pena, salvo que hubiese empleado real malicia.”

Artículo 5º.- Sustitúyese el artículo 138 del Código Penal por el siguiente:

“Artículo 138 (Atentado contra la vida, la integridad física o la libertad de los Jefes de Estado extranjeros o sus representantes diplomáticos).- El que en el territorio del Estado, por actos directos, atentare contra la vida, la integridad personal o la libertad de un Jefe de Estado extranjero, o de sus representantes diplomáticos, será castigado, en el caso de atentado a la vida, con cuatro a diez años de penitenciaría y en los demás casos con dos a nueve años.

Si del hecho se derivara la muerte, la pena será de quince a treinta años de penitenciaría”.

Artículo 6º.- Sustituyese el artículo 173 del Código Penal por el siguiente:

“Artículo 173 (Desacato).- Se comete desacato, menoscabando la autoridad de los funcionarios públicos de alguna de las siguientes maneras:

1) Por medio de ofensas reales ejecutadas en presencia del funcionario o en el lugar en que éste ejerciera sus funciones.



MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

2) Por medio de la desobediencia abierta al mandato legítimo de un funcionario público menoscabare su autoridad. El delito se castiga con tres a dieciocho meses de prisión.

Nadie será castigado por manifestar su discrepancia con el mandato de la autoridad”.

Artículo 7°.- Sustitúyese el artículo 19 de la Ley N° 16.099, del 3 de noviembre de 1989, por el siguiente:

"Artículo 19.- (Delitos cometidos a través de los medios de comunicación).- Constituye delito de comunicación la ejecución, a través de un medio de comunicación, de un hecho calificado como delito por el Código Penal o por leyes especiales.

El proceso que corresponde en caso de delitos de comunicación se rige por la presente ley, con las penas previstas en el Código Penal o la ley especial respectiva.

Artículo 8°.- Sustituyese el artículo 26 de la Ley N° 16.099, de 3 de noviembre de 1989, por el siguiente:

"Artículo 26.- El que, a sabiendas, divulgare noticias falsas para cometer o provocar la comisión de alguno de los delitos previstos en el Código Penal o leyes especiales será castigado con la pena prevista para el respectivo delito, disminuida de un tercio a la mitad”.

Artículo 9°.- Incorporase el artículo 8 bis a la Ley 16.099, el que quedará redactado de la siguiente forma:

Artículo 8 bis. (Publicación o emisión voluntaria de la respuesta).- En cualquier etapa del procedimiento, se clausurará de inmediato la causa si el responsable del medio de comunicación acreditare haber publicado o emitido la respuesta reclamada, con similar destaque al de la información que la provocó.

Si el responsable del medio se comprometiere a publicarla o emitirla, se suspenderá el dictado de sentencia por un plazo que, a criterio del Juez, sea razonable para dar cumplimiento a la publicación. Si en dicho término no

se acreditare la publicación o emisión de la respuesta, el Juez dictará sentencia de inmediato.

Del mismo modo, el juez podrá dar por cumplido el derecho de respuesta si el medio acredita haber publicado o emitido la respuesta en un lugar u horario y espacio razonables, con anterioridad al inicio del proceso”.

Artículo 10.- Derógase el literal k del artículo 6 del Decreto-Ley 10.279 del 19 de noviembre de 1942.

